

令和4年12月12日

# 国を守る－「新冷戦」下の防衛政策

安全保障外交政策研究会

1. 日本を取り巻く安全保障環境の変化－パワーバランス変化と中国・北朝鮮・ロシア3正面の構図－
2. 「日本有事」はどのように起こるか－「台湾有事」の検討を中心に－
3. 日米同盟再考－同盟関係は頼りになるか－
4. 防衛外交の新たな局面と日本の国家戦略に不可欠な防衛生産・技術基盤
5. ウクライナ戦争後のインテリジェンスの未来
6. 核の脅威への対応－核をめぐる日米の安全保障とその課題－
7. 待ったなしの防衛力整備－自衛隊は国を守れるか－
8. 新たな「国家安全保障戦略」等の策定を控えて－期待と不安と問題提起－

# 1 日本を取り巻く安全保障環境の変化

—パワーバランス変化と中国・北朝鮮・ロシア 3 正面の構図—

神保 謙

はじめに

日本の国家安全保障戦略と防衛戦略のあり方を定める前提となるのは、日本を取り巻く安全保障環境の特質を理解することである。2022 年末に日本政府が策定する国家安全保障戦略を検討するために組織された「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」で、折木良一元統合幕僚長は「我が国は戦後最大級の難局に直面」しているという認識を示した<sup>i</sup>。この表現にも凝縮されているように、日本を取り巻く安全保障環境が厳しい環境にあることは、政府関係者のほぼ一致した見解でもある。

ただし重要なことは、「厳しい安全保障環境」が過去の前提と比較していかなる特質を持っているのか、また将来に見込まれる安全保障環境がどのように推移するか、という動的な視座である。この定義づけこそが、従来の戦略を基本的には維持しながら防衛力の水準を強化すべきか（脅威の質的变化は少ないが、量的変化は大きい）、従来の戦略を転換し防衛力を抜本的に強化すべきか（脅威の質的・量的変化が共に大きい）、という判断の根拠となる。

本稿では、日本の安全保障環境は従来に比べて、質的にも量的にも大きく変化しており、日本の防衛戦略の転換と、防衛力の抜本的強化を共に必要とするものであることを論じる。そのために、インド太平洋におけるパワーバランス、日本が直面する安全保障上の脅威、日本の防衛力が果たすべき役割、防衛力強化にあたっての優先事項がどのように変化しているのかを分析することとする。

インド太平洋におけるパワーバランス

インド太平洋地域における大国間関係が日本の安全保障に与える影響は、最も重視すべき構造的要因である。防衛白書（令和 4 年度）も「パワーバランスの変化が加速化・複雑化し、既存の秩序をめぐる不確実性が増している」ことを、現代の安全保障環境の特徴の冒頭に挙げている<sup>ii</sup>。このパワーバランスの変化を牽引しているのが、中国の国力増大であることは言を俟たない。

以下の表はストックホルム国際平和研究所(SIPRI)の軍事費データベースに基づく米国、中国、インド、ASEAN6（シンガポール、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシア、ベトナム）、日本、豪州の国防費（米ドル、名目値）を示したものである<sup>iii</sup>。2025 年及び 2030 年国際通貨基金(IMF)の世界経済見通し（2022 年 10 月）の中期予測に基づき、各国の国防費の対 GDP 比率の最近 5 年間の平均値を当てはめて算出したものである。

米国の国防費は 2020 年に 7783.97 億ドル、2021 年に 8006.72 億ドルと公表されている。

2025年には8550.28億ドル、2030年には1兆78.37億ドルの規模となることが予想される。対する中国は2020年に2579.73億ドル、2021年に2933.52億ドルと公表され、同じ計算式を当てはめると2025年に4271.47億ドル、2030年に6121.27億ドルと躍進する。2030年時点での中国の国防費は米国の約60%に相当する。

米国は2005年当時に中国との国防費の割合において、約12倍と圧倒的な優位を誇っていた。そればかりでなく、アジア諸国の国防費も日本(1.03倍)、インド(54%)、韓国(52%)、ASEAN(35%)、オーストラリア(31%)と、日本に関して言えばほぼ中国と拮抗する割合でパワー指標を評価することができた。

しかし、2020年には日本(19%)、インド(31%)、韓国(18%)、ASEAN(18%)、オーストラリア(11%)と、対中国国防費との割合が急速に低下する。そして、2030年に想定される国防費の割合は、日本(12%)、インド(26%)、韓国(11%)、ASEAN(14%)、オーストラリア(7%)とさらに状況は悪化する。台湾に至っては同時期に(19%→5%→5%以下)ということが確認できる。米国の国防費が2030年に依然として中国の国防費の1.6倍の大きさを占めていることを考えれば、アジア諸国の中国との関係は本質的に異なって見えると考えらるべきである。

表1：米・中・印・ASEAN・日・豪の国防費推移

単位：100万ドル (current USD)

|        | 2010    | 2015    | 2020    | 2025<br>(予測値) | 2030<br>(予測値) |
|--------|---------|---------|---------|---------------|---------------|
| 米国     | 738,005 | 633,829 | 778,397 | 855,028       | 1,007,837     |
| 中国     | 105,523 | 196,539 | 257,973 | 427,147       | 612,127       |
| インド    | 46,090  | 51,295  | 72,937  | 109,174       | 160,868       |
| ASEAN6 | 26,699  | 35,134  | 45,942  | 60,663        | 83,701        |
| 日本     | 54,655  | 42,106  | 51,970  | (57,160)      | (64,421)      |
| 豪州     | 23,217  | 24,046  | 27,301  | 35,688        | 44,335        |

出典：SIPRI Military Expenditure Database(2021)を基にした予測値\*

\*2025年以降は米(3.2%)・中国(1.9%)・印(2.6%)・ASEAN(1.4%)・日(0.9%)・豪(1.85%)として試算した

米国と中国との「長期的な戦略的競争」は、こうした中長期にわたる米国の優位性に対する比較的緩慢なペースの挑戦として位置づけられている。米国にとって中国の台頭は、米国の総合的な国力に対する系統的な追い上げと看做される所以である。

しかしアジア諸国にとって中国とのパワーバランスの変化は、短期的かつ急速な変化として位置づけられなければならない。特に日本の防衛費は2005年まで中国の国防費に優越していたにもかかわらず、その割合がわずか25年間で急速に変化し、2030年には1/10ま

で低下する。日中関係のパワーバランスの変化とは、25年間で1:1の関係が1:10まで変化するスケールとして捉える必要がある。

### 日本の防衛政策と日米同盟の課題

このようなパワーシフトは、東アジアの戦略環境に構造的な変化をもたらす。2000年代前半までの戦略環境の想定は、米国が中国に対する圧倒的な優勢という構造と、日本単独で中国に対する航空・海上優勢を確保できる関係によって成り立っていた。米中関係と日中関係が共に対中優勢という構図の下で、日米同盟と日本の防衛政策を形成することが可能だった。

しかし2010年代以降は、中国の米国に対する「接近阻止・領域拒否」(A2/AD)能力が拡大し、米国の前方展開戦力の優位性が自明ではない戦略環境を想定しなければならなくなった。米軍は通常戦力や運用能力で中国軍を凌駕するとはいえ、西太平洋における戦略上の優位を維持することが困難となり、台湾海峡や南シナ海の有事における軍事介入のコストが著しく上昇している。

また日中関係においては、日本単独で対中抑止を担うことは著しく困難であるばかりでなく、危機の段階的管理(エスカレーション管理)における自律的な能力の維持が難しくなっている。「防衛計画の大綱」(2018年12月)は「海上優勢・航空優勢が困難になった場合」という厳しい状況の想定を示したが、こうした情勢はさらに深刻化することは間違いない。

中国はこうしたパワーシフトの中で、周辺国に対する攻勢を強めている。東シナ海では尖閣諸島周辺海域への海洋進出、南シナ海では人工島建設と軍事化を進め、さらに台湾に対する軍事的な圧力を強化している。デビッドソン元米インド太平洋軍司令官が、上院軍事委員会の公聴会で「中国は6年以内に台湾侵攻の可能性」があることを示唆したことは、2020年代後半には中国が台湾に対する侵攻を可能とする能力と、米軍介入阻止能力に自信を深める可能性があることを示唆したものであろう<sup>iv</sup>。

インド太平洋地域のパワーシフトは、米国と同盟国との同盟管理の力学も変化させる。同盟国は単独で中国との危機を管理する能力を低下させるため、中小規模の紛争に対しても米軍のコミットメントと介入を求める姿勢が強まる。日米同盟の管理において、尖閣諸島に対する日米安保条約第5条の適用が必ず確認されるのは、こうした力学を反映したものである。またフィリピンが南シナ海で実効支配する島嶼地域に対する、米国の共同防衛への期待も米比同盟の中で重視されることとなる。

ただし、こうした同盟国が抱える中小規模の紛争に対する米国の軍事的関与は、常に米国内の支持を得ているわけではない。米国の対中紛争介入に対するコストが高まる中で、仮に同盟国が十分な国防予算を確保せずに、米国の防衛協力に対する依存を強めることとなれば、米国民の同盟国に対する不満は増大する。トランプ前政権が欧州諸国の国防費の水準に強い不満を表明し、韓国に対して在韓米軍駐留経費の大幅な増額を求めた背景には、同盟国

が「応分の負担」(フェアシェア)を果たさない苛立ちがある。

こうした同盟管理の脆弱性のマグマは、同盟関係を重視するバイデン政権でも変わらないとみるべきである。日本国内では米政権が対中政策でどれほど強硬か、そのために日米同盟をどれほど重視するかを評価基準とする傾向がみられるが、米側の視点では日本がどれほどの自律的な責任を果たしているかが重視される。とりわけ尖閣諸島を中心とする離島防衛や、東シナ海及び南西諸島の防衛体制を抜本的に強化することは必須といえる。

またパワーシフトにおける米中関係に対する日米同盟のコミットメントも今後本格化する。具体的には台湾防衛、そして中国軍の第一列島線を越えた広域展開に対する同盟としての対応が焦点となる。これまでの日米防衛協力のための指針(2015年4月)では、主として尖閣諸島等を念頭においたローエンド領域(グレーゾーン事態)での日米共同対応のあり方が検討されてきた。しかし、台湾や広域防衛に必要とされるのはハイエンド領域での日米防衛協力ということになる。同領域での防衛協力は、その戦略性、作戦領域の高度化、必要とされる共同作戦の緻密性において、全く別次元の防衛態勢が必要となる。

ハイエンド領域での日米防衛協力の基本指針は、A2/AD環境下でも西太平洋での米軍の前方展開を確保し、米海・空軍が最新鋭の攻撃アセットを展開し、米海兵隊が即応展開できる態勢を維持することにある。日本もまた台湾有事や自衛隊の広域展開を想定し、自衛隊がハイエンド環境での日米共同作戦能力を高めることは必須である。また、在日米軍基地が戦力投射プラットフォームとして有効に機能し、仮に攻撃を受けた場合でも迅速に機能を復旧できる抗堪性を整備する必要がある。

さらに日本が中国に対して有効な海上・航空優勢を維持できず、米軍が西太平洋に対する作戦アクセスを確保できない状況を想定して、「脅威圏外」からの攻撃能力としてのスタンダード攻撃を可能とするアセットの整備を本格化すべきである。日本の太平洋側の広域防衛、海上アセットの遠征能力、長距離輸送能力などは、有事における戦域内への戦力再投射として位置付けることが重要である

### 中国・北朝鮮・ロシアの3正面脅威の構造

現代の日本を取り巻く安全保障において特徴的なことは、台頭する中国の軍事的能力を中核としながら、核・ミサイル開発を継続する北朝鮮と、極東におけるロシア軍の動向という3つの軍事的対象を同時に対処しなければならないことである。問題は、中国・北朝鮮・ロシアがそれぞれ異なる軍事力の特徴を持ち、共通の政策を当てはめることが難しいことにある。仮に中国・北朝鮮・ロシアに対する日本の防衛力を個別に構築する方法をとると、日本の自衛隊の戦力組成や必要とされる防衛力には大きな負担がかかる。さらに、中露・中朝・露朝が、軍事的連携を深めた場合、作戦の相互連携や陽動などによって、自衛隊の作戦計画にかかる賦課はさらに増すこととなる。

ここでも従来からの前提の変化を確認することが重要となる。2013年12月の国家安全保障戦略と2018年12月の防衛計画の大綱では、中国・北朝鮮・ロシアに対し、表2のよ

うな安全保障上の位置付けをしていた。

表2：国家安全保障戦略・防衛計画の大綱における記載の比較

|     | 国家安全保障戦略   | 防衛計画の大綱  |
|-----|--|--|
| 中国  | <p>① 中国の対外姿勢、軍事動向等は、その軍事や安全保障政策に関する透明性の不足とあいまって、我が国を含む国際社会の懸念事項となっており、中国の動向について慎重に注視していく必要がある。</p> <p>② 我が国と中国との安定的な関係は、アジア太平洋地域の平和と安定に不可欠の要素である。大局的かつ中長期的見地から、政治・経済・金融・安全保障・文化・人的交流等あらゆる分野において日中で「戦略的互惠関係」を構築し、それを強化できるよう取り組んでいく。</p> | <p>① 中国は、既存の国際秩序とは相容れない独自の主張に基づき、力を背景とした一方的な現状変更を試みるとともに、東シナ海を始めとする海空域において、軍事活動を拡大・活発化させている。</p> <p>② 中国の軍事動向等については、国防政策や軍事力の不透明性とあいまって、我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある。</p> |
| 北朝鮮 | <p>北朝鮮による米国本土を射程に含む弾道ミサイルの開発や、核兵器の小型化及び弾道ミサイルへの搭載の試みは、我が国を含む地域の安全保障に対する脅威を質的に深刻化させるもの。</p>   | <p>① 核実験を通じた技術的成熟等を踏まれば、弾道ミサイルに搭載するための核兵器の小型化・弾頭化を既の実現しているとみられる。</p> <p>② 北朝鮮の軍事動向は、我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を著しく損なうものとなっている。</p>  |
| ロシア | <p>安全保障及びエネルギー分野を始めあらゆる分野でロシアとの協力を進め、日露関係を全体として高めていくことは、我が国の安全保障を確保する上で極めて重要である。</p>   | <p>ロシアは、核戦力を中心に軍事力の近代化に向けた取組を継続することで軍事態勢の強化を図っており、ウクライナ情勢等をめぐり、欧米と激しく対立している。また、北極圏、欧州、米国周辺、中東に加え、北方領土を含む極東においても軍事活動を活発化させる傾向にあり、その動向を注視していく必要がある。</p>  |

出典：内閣官房『国家安全保障戦略について』（2013年12月17日）及び『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』（2018年12月18日）

これらの安全保障上の位置付けについて、2022年現在においては中国・北朝鮮・ロシアともに量的・質的な変化を捉える必要がある。第1に、中国については、軍事費・陸海空軍戦力・電子戦/サイバー/宇宙領域における能力・統合作戦能力がそれぞれ大きく伸長した。こうした能力の伸長は、米軍に対する「接近阻止/領域拒否」(A2/AD)能力をさらに強化させたばかりでなく、台湾侵攻能力への現実性が増し、南シナ海における常統的な海上航空優勢の獲得など、新たな局面をもたらすこととなった。米軍の西太平洋における軍事態勢や、日米同盟の作戦計画、自衛隊の防衛態勢において、よりハイエンド型の備えが必要とされる所以である。

また国家安全保障戦略(2013)は「我が国と中国との安定的な関係は、アジア太平洋地域の平和と安定に不可欠な要素」として、日中で「戦略的互惠関係」を強化することが掲げられている。日本の対中貿易や直接投資や、日中両国の経済的相互依存関係に基づき、日中関係の緊張を制御し、相互利益を拡張するという考え方に基づいている。

この前提についても、2020年以降の香港の国家安全法導入、新疆・ウイグルにおける人権問題、度重なる尖閣諸島周辺海域への中国船舶の侵入、日本周辺地域における中露軍事演習、中国共産党第20回党大会によって習近平国家主席への権力集中がさらに進んだことなど、日本政府の中国をめぐる政治的評価は相当厳しく推移している。また、経済的にも「経済安全保障推進法」の施行に伴い中国市場に対する過度の依存への警戒や、重要技術の輸出管理、対内投資規制などが進み、日中の経済的相互依存関係についても見直す機運が高まっている。こうした動向を鑑みれば、日本の安全保障戦略における中国の位置付けは、より「戦略的競争」(strategic competition)を重視することは確実である。

第2に、北朝鮮の核・ミサイル開発は、日本の安全保障上の重大かつ差し迫った脅威としての位置付けとなる。北朝鮮の核兵器計画の現状について、防衛白書は「これまで既に6回の核実験を行ったことなどを踏まえれば、核兵器計画が相当に進んでいる」「北朝鮮は核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている」という評価を下している。北朝鮮の弾道ミサイル攻撃を核攻撃として想定することは、より一層の効果的な対北朝鮮抑止及び弾道ミサイル防衛の態勢整備を必要とした。日米同盟における核及び通常戦力による拡大抑止の体制を不断に整え、ミサイル防衛の拡充を同時に図ることが求められることになる。

核兵器の運搬手段である各種のミサイルについても、長射程化、発射形態の多様化が進み、また運用においても飽和攻撃のために必要な正確性・運用能力の向上、秘匿性・即時性の向上、奇襲的攻撃能力の向上などが進展している。さらに北朝鮮は2021年3月からロシアのイスカンデルの技術を踏襲したとみられる低空・変則軌道型のミサイルの発射実験を行っている。こうしたミサイルの多種化を通じて、ミサイル防衛による迎撃をかいくぐり、標的となる国々の防衛コスト賦課に効果を挙げている。

北朝鮮が大陸間弾道弾(ICBM)の開発を成功させたことにより、北朝鮮が米国本土を直接攻撃する能力が現実味を増している。北朝鮮が米国に対する核攻撃能力を獲得すれば、

米国は北朝鮮に対する先制的な攻撃をする誘引にかられたり、逆に北朝鮮に対して妥協的な政策を強いられることになりかねない。

ここで問題となるのは、同盟の切り離し（デカップリング）である。仮に米国が対北朝鮮攻撃に踏み切り、北朝鮮が韓国と日本に対する軍事的報復を実施し甚大な被害が生じるようなケースに同盟は耐えられるか。また、米国が米本土を射程におく北朝鮮の長距離ミサイルの廃棄を取引材料として、北朝鮮の安全の保証の提供に同意した場合、同盟国である日本は米国に見捨てられたと結論づけるか。

さらに、米国が北朝鮮からの核攻撃にさらされるという脅威認識を持った場合、東京を守って米本土を犠牲にする、といった観念にとらわれ、拡大抑止が形骸化するのではないか。そして、北朝鮮が米国に対する抑止力を持ったと一方的に判断した場合、米国の軍事介入は困難だと認識した北朝鮮は局地的な軍事行動を活発化させるのではないか。こうした、デカップリングにかかわる一連の論理が、引き続き重要な課題となる。

第3は、ロシアの位置付けの抜本的な変化である。国家安全保障戦略(2013)では「安全保障及びエネルギー分野を始めあらゆる分野でロシアとの協力を進め、日露関係を全体として高めていく」とされ、その後日露外務・防衛協議（2+2）を成立させ、防衛・国防大臣の相互訪問や防衛交流の強化（日露捜索・救難共同訓練等）など、信頼醸成に務めてきた。ロシアが2014年のクリミア侵攻や、2015年のシリア内戦への介入をめぐり欧米諸国との関係の緊張化を深める中で、日本は粘り強くロシアとの安定的な関係を維持しようとした。こうした背景に、日本政府が日露平和条約の締結を通じて、北方領土問題を解決する政治的意思があったことは確実である。

ロシアとの安定的な関係には、もう一つの戦略的要素が含まれていた。それは日本の安全保障にとって最大の課題である中国と向き合うためにも、ロシアとの関係を安定させることが重要であるという発想だった<sup>vi</sup>。米中関係及び日中関係における競争性と対立が深まる場合、ロシアが中国との連携を深めれば、日本の安全保障環境の悪化は増幅する。中露関係を大幅に離間させることは難しいが、ロシアのアジアにおける戦略的利益を多元化することを、日露関係が担うことは可能かもしれない、ということになる。日露経済関係や日露平和条約交渉をこのように位置づければ、ここには単なる北方領土問題の解決を超えた戦略的利益の存在を求めることができる。

ただし、こうした日露関係の戦略的位置付けも、2022年2月のロシアのウクライナ侵攻によって根本的に変更することを余儀なくされた。ロシアの侵攻後、日本政府はロシアを強く非難し、欧米諸国とともにロシアに対して包括的な経済制裁を実施した。ロシアは、同年3月に「反ロシア的行動」と非難しつつ日露平和条約交渉を中断し、北方四島における共同経済活動に関する対話から離脱することを表明した。以後、日露関係が改善する兆しはない。

こうした日露関係の変化は、ロシアが極東における対日政策において日本との経済関係や平和条約交渉を考慮することなく、政策を展開できることを意味している。ロシアと中



国との利害関係を分断することが難しくなった結果、中露軍事的連携はさらに進展することが想定できる。現にロシア軍と中国軍は、日本周辺の空海域において連携した行動を深めている。2019年にはすでに「中露共同空中戦略パトロール」として、ロシア軍のTu-95戦略爆撃機と中国軍のH-6爆撃機が、日本海から東シナ海にかけて共同飛行をした。ロシア軍のウクライナ侵攻後の2022年5月にも共同飛行が行われた。また、2022年9月の「ボストーク」では、中露海軍が中心となりオホーツク海および日本海の海域で大規模な合同演習を実施した。

中露軍事関係の進捗は、ロシアと中国双方の戦略的利害関係の共有と深く関わっている。ロシアと中国は共に米国の西太平洋における軍事力に対抗し、同盟関係の分断を図ることを目指しているとみられる。台湾有事においても、ロシアによる軍事力の展開や連携の示唆は、日米両国にとっての作戦計画を複雑化させる。またロシアの極東戦力の増強（ミサイル配備等を含む）や軍事活動の増大は、自衛隊の態勢や作戦計画の優先順位、改革の方向性にも大きな影響を与える。例えば、日本の自衛隊が北方防衛に対する資源配分を強化せざるを得なくなれば、中国を念頭においた自衛隊の南西シフトを効果的に遅らせることができるかもしれない。こうしたコスト賦課やスポイラーとしてのロシアの位置付けに、日本の国家安全保障戦略は向き合わざるを得ないのである。

### 防衛力強化の優先事項への示唆

これまでの防衛計画の大綱で示されてきたのは、防衛力の体系に関する基本的考え方であった。例えば2018年の防衛計画の大綱では「多次元統合防衛力」の構築が目指され、その内容は「陸・海・空という従来の領域のみならず、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の能力を強化し、全ての領域の能力融合させる領域横断作戦などを可能とする、真に実効的な防衛力」とされている。そして、日本の防衛力が果たすべき役割については、平時からグレーゾーンの事態への対応、島嶼防衛、新たな領域への対応、大規模災害への対応、日米同盟の共同活動の深化、安全保障協力の推進という項目が示されている。

これらの項目は日本を取り巻く軍事情勢の変化や、日本の自衛隊が果たすべき役割と、自衛隊に求められる態勢について、包括的な項目を示したものとして理解できる。ただし、日本の安全保障に必要な防衛力の質と量がどのような水準で満たされるのか、その水準に必要な防衛費と資源はどの程度なのか、仮に全ての水準が満たせない場合何を優先順位に置くのか、そして同盟国や同志国との関係や役割分担をどのように定めるか、このような判断を導くことが困難である。以上のような論点は、防衛力整備の概念や防衛力の役割の提示を超えた「戦略」の提示が重要となる。

本稿が論じた日本を取り巻くパワーバランスの変化と、システム変化としての中国の軍事的台頭、そして中国・北朝鮮・ロシアの3正面脅威の構造を踏まえた上で、導かれるべき戦略はいかなるものか、いくつかを試論として提示したい。

第1は、中国の軍事力の拡大と中国の海上・航空優勢が不可逆的となる環境の中で、日本の防衛力を中国との量的バランス（＝勢力均衡に基づく所要防衛力）として位置付けることは、もはや不可能となった。その中で第5世代戦闘機の増勢や、大型護衛艦の調達を量的バランスとして整備する構想は、彼我の国防費の格差を考えれば追求不可能である。当然ながら、自らが力の空白となることなく、限定小規模の着上陸侵攻への対応等への必要最小限度の防衛力の保有する「基盤的防衛力」の考え方への回帰も、厳しい安全保障環境への回答とはなり得ない。以上の所要防衛力と基盤的防衛力の考え方の基礎となる戦略を超えた戦略論の提示が必要となる。

日本の対中劣勢が固定化した戦略環境において、もっとも有効な戦略は懸念国が武力によって現状変更をする方程式(theory of victory)を評価し、その「作戦遂行能力を拒否」することを目的とする拒否戦略(denial strategy)である<sup>vii</sup>。そして、現代の危機のフェーズ推移、時間経過、軍事力の投射能力を鑑みれば、より遠方で拒否能力を発揮できる「戦域拒否戦略」(theater denial strategy)と定義づけるべきであろう。この戦略は相手に対して耐え難い損害を与え、抑止力を形成する懲罰的抑止(deterrence by punishment)とは異なる考え方である。仮に彼我の戦力差が顕著であったとしても、現状変更を企図する相手の作戦の成功を拒否する能力の構築という考え方となる。これを、戦略的縦深性を高めて実行するためにも、長距離打撃能力（現在の日本政府のいう反撃能力）の重要性が導き出せる。

第2は、中国・北朝鮮・ロシアの3正面において、厳密にはそれぞれ異なる脅威及び危機の性質、危機シナリオ、作戦計画などが準備され、それに応じた自衛隊の態勢が整備されることが望ましい。しかし財政的・人的な資源制約下においては、3正面の作戦を同時に遂行できるだけの総合的な態勢整備が実行可能であるかは疑わしい。その中においては、可能な限り3正面において汎用可能な装備と運用計画を整備すべきである。例えば、地上配備型レーダーの覆域、衛星情報等に基づく警戒監視態勢、広域対応能力を持ったミサイル防衛、高い機動展開能力を持った部隊編成、無人化システムの積極的導入などがこれに該当する。

第3は、日米同盟および同志国との連携を「戦域拒否戦略」に結びつけて構成することである。アジアに展開する米軍もまた、中国の空海軍及び弾道・巡航ミサイルによる攻撃能力及びサイバー・電子戦能力の急速な強化により、米国の前方展開戦力及び戦力投射能力の優位性が自明でなくなっている。こうした中で、日本の同盟戦略はA2/AD環境下でも米軍の前方展開を確保し、日米共同作戦を強化するものでなければならない。米海・空軍の最新鋭の攻撃アセットを西太平洋戦域に展開し、米海兵隊も即応展開できる態勢を維持する必要がある。そのためには、日本における米軍の施設・区域の抗堪性を高め、自衛隊施設との共同使用や、民間空港や港湾施設などを柔軟に使用できる仕組み作りが重要である。また、オーストラリア、韓国、フィリピン、シンガポールなどと連携をして、米軍のプレゼンスを地域で支える態勢づくりを急ぐ必要がある。

## おわりに

本稿は日本をとりまく安全保障環境の特質を、パワーバランスの変化と中国・北朝鮮・ロシア3正面の構造から捉え、日本の防衛戦略が目指すべき指針を論じた。本稿で明らかにしたように、日本をとりまく安全保障環境は、過去の構図の延長戦だけでは捉えることのできない、構造上の転換が生じている。とりわけ中国の軍事力が、米国の戦域優位性を自明とはせず、日本の海上・航空優勢を確保することが困難な環境をもたらしていることを重視した。こうした環境が、米国と日本が共に優位であった構造において策定された戦略の延長線上で論じられるはずはない。

また中国・北朝鮮・ロシアは、それぞれ異なる性質の安全保障上の課題でありながら、互いに連携して日本によりコスト賦課をもたらす構図となっていることを論じた。かつては日露関係を政治・経済的に発展させながら、ロシアをこの3正面の構図から引き離すことが企図されたが、ロシアのウクライナ侵攻によってこの戦略は成り立たなくなった。しかし、日本が3正面に等価で同時に向き合うことはできないことは明白である。仮にロシアと北朝鮮の行動を制御(hold)し、中国を抑止・対応(deter and response)するという構図(hold-hold-deter and response)が戦略として描ければ望ましいかもしれない。しかし、中国・北朝鮮・ロシアが、明示的にも暗黙的にも戦略的連携を深める中で、こうした単純な構図を描くことは難しくなっている。

こうした戦略環境のもとで、日本は「戦域拒否戦略」を推進しながら、日本の安全保障と地域の安定のために積極的に役割を果たすべきだ、というのが本稿の主旨である。

(慶應義塾大学教授)

---

<sup>i</sup> 内閣官房「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」第4回議事次第・資料(2022年11月9日)。

<sup>ii</sup> 防衛省『令和4年度版防衛白書』。

<sup>iii</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Military Expenditure Database (2021).

<sup>iv</sup> Committee on Armed Services United States Senate, Hearing to receive Testimony on United States Indo-Pacific Command in review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years defense Program, March 9, 2021.

<sup>v</sup> 内閣官房「国家安全保障戦略について」(平成25年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定)及び「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」(平成30年12月18日国家安全保障会議決定・閣議決定)。

<sup>vi</sup> 安倍晋三「安倍外交7年8ヶ月を語る(連載・中)、『自由で開かれたインド太平洋』にみる戦略的思考」『外交』第65巻(2021年1/2月号)。

<sup>vii</sup> 同様の問題意識としては、以下のような論考がある。Eric Heginbotham and Richard J. Samuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge” *International Security* (Spring 2018); 小木洋人「日本の防衛「中国の2つのジレンマ」に有効な戦略：戦略3文書改訂で「縦深拒否」を目指すべき理由」『東洋経済オンライン』(2022年12月5日)。

## 2 「日本有事」はどのように起こるか

—「台湾有事」の検討を中心に—

小野田 治

はじめに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、国連安全保障理事会の常任理事国が自ら国際秩序を大きく損なう暴挙であり、2014年のクリミア侵略に続いて世界に衝撃を与えた。経済的な急成長を遂げているもう一つの安保常任理事国の中国は、軍事力を飛躍的に増大させ、東シナ海や南シナ海で力による現状変更を繰り返し、台湾の武力統一を仄めかしている。そこには欧米が作った現在の国際秩序を自国本位の秩序に変えようとする意図が見え隠れする。南北の分断が続く朝鮮半島は、北朝鮮が核兵器とミサイル開発にまい進し、すでに相当数の核弾頭を手にはしていると同時に、ミサイル技術の高度化の兆候が顕著である。

米国と中国の戦略的競争は、政治、経済、軍事などあらゆる面に拡大し、地球温暖化などのグローバルな課題に対する協力すら困難になりつつある。インド太平洋地域はすでに米中競争の中心となった。米国の軍事力に対抗すべく、軍事力強化に走る中国や北朝鮮に対して、日本を含む周辺諸国は自衛力強化の必要に迫られ、「安全保障のジレンマ」に陥っている。軍事力の集積が進めば、訓練・演習を含めて軍事活動は密度、場所ともに拡大していくのは当然の摂理である。その結果、地域における摩擦はますます顕在化しつつある。中国による尖閣諸島の領有権主張、台湾への軍事的威圧、南シナ海での覇権追求に加えて、北朝鮮の核兵器、ミサイル開発など、問題は先鋭化の一途を辿っている。

わが国は、厳しさを増す安全保障環境を踏まえて、2015年にいわゆる平和安全法制を制定した。施行から7年が経過した現在、幸いにも法に規定する各種事態が生起するには至っていないが、危険はますます高まっているという見方が大勢である。本稿は、日本の安全保障が損なわれる事態について、蓋然性の高い事態や日本にとって最も悪い結果を招くおそれのある事態などについて具体的に検討を試みるものである。

### 1 台湾有事をめぐる事態

#### (1) 第4次台湾海峡危機

2022年8月2日から3日にかけてナンシー・ペロシ米下院議長（民主党）が台湾を訪問した。これに対して中国は「一つの中国」原則に反するとして同議長の訪台を激しく非難するとともに、特に軍事面で威圧的行動に出た。習近平主席の3期目を決める第20回共産党大会を目前にして、台湾統一問題で弱腰に見られるようなことがあってはならないという国内事情もあっただろう。人民解放軍東部戦区、南部戦区は警戒態勢を上げ、空母「遼寧」、

「山東」と随伴する艦艇を母港から出港させた<sup>1</sup>。議長訪台直後の2日深夜、台湾を東西南北に取り巻く6か所の海域で実弾演習を行うことを発表し<sup>2</sup>、翌3日にはさらに1か所を追加した。4日、大陸内の4か所から発射された11発の短距離弾道ミサイルが4か所の演習海域に着弾し、そのうち5発は、日本の排他的経済水域（EEZ）を含む台湾東部の演習海域に着弾した<sup>3</sup>。台湾周辺海域では最大14隻の中国海軍艦艇の航行が確認されるとともに、台湾周辺空域では、多数の中国軍戦闘機の飛行が観測され<sup>4</sup>、8月5日には中間線を越える台湾防空識別圏（ADIZ）内にのべ47機もの戦闘機が飛来した<sup>5</sup>。また、中国の無人機2機が沖縄本島と宮古島の間を飛行し、航空自衛隊機がスクランブル発進して警戒にあたった<sup>6</sup>。8月8日の台湾国防部記者会見では、8月1日~8日までの間に政府および台湾軍に多数のサイバー攻撃が行われ、中国による偽情報拡散の試みは272回に及んだという<sup>7</sup>。

中国の威圧的行為は、1995年から1996年にかけての「第3次台湾海峡危機」をはるかに上回る規模の軍事的威圧にとどまらず、外交、貿易、経済面にわたり、サイバー攻撃や情報操作を駆使した総合的なものであった。これらは、ペロシ議長の訪台に警告を与え、懲罰を課すだけでなく、「一つの中国」原則に対する「現状変更」だとして、これに対抗する現状変更を画策したものと考えられる。2012年のいわゆる「尖閣諸島国有化」を重大な現状変更だと主張して、海警の接続水域及び領海侵入を常態化させたやり方に酷似している。

中国の軍事的威圧に対して、米台の行動は非常に抑制的だった。第3次台湾海峡危機の際のように台湾海峡に空母機動部隊を急派するようなことはなく、中間線を越えて飛来する中国軍機に台湾空軍機が敵対行動をとるようなこともなかった。これは中国の行動が過度に挑発的ではなかったことによると思われる。中国がエスカレーションの意図をもって、ミサイル発射訓練や航空機の飛行訓練をより台湾に近接した地域に、より高い密度で設定するなど、危険な挑発を試みてきた場合には、偶発的な武力衝突に発展する危険性が高くなるからだ。一方、中国の行動が現状変更を企図したものだったとしたら、日米の対応は中国の現状変更の試みを許してしまったことになる。

2022年10月の中国共産党第20回党大会で習近平主席の3期目が決まったが、今後5年間に台湾への示威行動はさらにエスカレーションする可能性が高い。爆撃機と戦闘機の大編隊が中間線を越えて台湾の領空に接近する、2隻の空母が台湾海峡の南北に位置して飛行訓練を繰り返す、台湾を取り囲む演習海域に多数の海軍艦艇が集積して実弾訓練を展開する、演習海域へのミサイル発射が繰り返される、設定した演習期間を繰り返し延長して海域での漁業操業や海運に大きな影響を及ぼすなど、さまざまな行動があり得る。日本に対しては、EEZ内の演習海域を拡大し、艦艇の活動やミサイル射撃を濃密に行う、尖閣諸島周辺の領海侵犯を繰り返すといった挑発を繰り返すといった行動が考えられる。米国海軍の電子情報収集機EP-3に中国空軍の戦闘機JH-8が接触して墜落し、米軍機も海南島に緊急着陸した2001年の「海南島事件<sup>8</sup>」のようなことが起きれば、米中の軍事的な緊張は一気

に高まるだろう。日本は、「重要影響事態」として、米軍の後方支援、捜索救難にあたることが求められる<sup>9</sup>。中国側の捜索救難活動との間で新たな摩擦を生じるかもしれない。

## (2) 台湾の香港化

香港は、100年に及ぶ租借期限を迎えて1997年に英国から中国に返還された。返還に際しては、50年間は中国の社会主義政策を香港では適用しないという「一国二制度」が約束された。香港内では、中国による統治の強化の動きに反対する学生などによって、民主化を求める動きが徐々に活発化した。返還から20年後の2017年、習近平主席は、「二制度」は「一国」の下に従属すると述べ、全人代は2020年、香港特別行政区に国家安全維持に関する法律（以下、「香港国家安全維持法」という）を決定、施行した。一国二制度は、元々は鄧小平氏が台湾を統一する際の条件として提起した制度であったことから、台湾の人々は「次は台湾だ」と大きなショックを受け、支持率が低迷していた蔡英文政権は、同年の総統選で逆転勝利して2期目を決めた。中国は、党綱領に台湾独立を掲げる民進党政権とは対話せずという方針を掲げ、2005年に制定した反国家分裂法に基づいて武力行使を否定しないという姿勢を強調してきた。

緊張関係が続く兩岸関係下で、米国による台湾支援強化策が打ち出され、下院議長をはじめ議員団が度々訪台する状況は、中国から見ると、「台独」分裂勢力（「台湾独立」をめざす分裂勢力）による国家分裂を防ぐという「反国家分裂法の目的<sup>10</sup>」に該当するよう見えるかもしれない。同法は第8条において、台独勢力による重大な事変の発生や平和統一の可能性が喪失した際には非平和的手段を行使できるとしている<sup>11</sup>。香港の例から見えてくることは、2010年代中ごろからたびたび話題に上っている「国家統一法」を制定して、台湾の主権行使を一方的にオーバーライドする拳に出るかもしれないことである<sup>12</sup>。

具体的には、台湾の領海や接続水域で、勢力において優勢な海警の艦艇が、台湾の沿岸警備隊を無視して管轄権を行使することが考えられる。中国海警の艦艇と台湾の沿岸警備艇との間で武力衝突が発生する可能性が高いが、大型の海警艦艇の方が圧倒的に有利である。台湾の海を扼すれば、台湾の経済、貿易をはじめ、住民の生活まで大きな影響を受けることになる。台湾内の親大陸勢力が力を増して内政に混乱が生じる可能性は高いだろう。短期間に台湾政権が不安定化するとは思わないが、中国が海警や海上民兵といった非軍事の力を使って徐々に実質的な管轄権を握っていく場合には、米国の介入は難しいだろう。尖閣諸島周辺でも同時に海警の活動が活発化するかもしれない。尖閣諸島の領有権を主張していたのはもともと台湾である。

台湾の海が危殆に瀕することは、日本の海上通航路が危殆に瀕することにつながる。ただ、日本の貿易などに具体的な被害が及ばない限り、日本政府は動きようがない。怖いのは、ある日突然、中国海警が日本の主要な海上通航路であるバシー海峡の蛇口を閉じるといった

事態である。

### (3) 武力侵攻

ここでは、中国による台湾への本格的な武力侵攻の態様とその蓋然性について分析する。第 1 に中国政府の武力侵攻の戦略目標は、台湾の統治機構を自らのものにするのであって、台湾を破壊することではない。武力侵攻は目標達成のための最後の選択肢である。第 2 に武力侵攻に伴って米軍が介入することになれば、そのコストは極大化する。米軍が、大陸内の高価値目標を攻撃する可能性や、最終的に核兵器の応酬となる可能性もある。第 3 に国際社会の中国に対する非難が高まり、厳しい経済制裁が科されるおそれがある。中国は、「世界の工場」であることから、経済制裁に踏み切れば制裁する側にも相当のダメージが及ぶ一方、中国はエネルギーを海外に依存しており、石油、天然ガスを止められると国民の生活に大きな支障を来し、共産党の統治に対する国民の信頼が揺らぐかもしれない。

2014 年、米太平洋艦隊情報部長のジェームズ・ファネル大佐は、中国が短期の烈度の高い戦いによって尖閣諸島を奪う準備をしていると発言して職を解任された。ファネル大佐の見立てによれば、中国には日本の即応体制の不備を突くとともに、米軍に介入の暇を与えずに尖閣諸島を奪取する構想があるという。この発言は、2012 年の日本政府による尖閣諸島の取得、いわゆる国有化に対する中国の激しい反発を念頭に置いたものだったが、台湾の武力統一についても同様だとする認識が広がった。それは、米国の介入を避けるには短期間で決着をつける必要があるという考えからだ。

しかしながら、陸続きのウクライナですら、ロシアの武力侵攻は失敗した。第 2 次大戦の沖縄戦では、10 万人の兵力が防備する台湾の 1/30 の面積の島を攻略するのに、米軍は 28 万人の兵力で約 3 カ月を要している。現代の精密誘導兵器を駆使したとしても、アフガニスタンのように防衛側が内部で自壊しない限り、短期間の武力侵攻で目的を達成できる見込みは低いだろう。

目標を軍事的勝利ではなく政権の瓦解に設定した場合、ライフラインの破壊や混乱に乗じた台湾国内での扇動、騒擾による政権の揺さぶり、政権トップへのテロによって現政権を打倒し、傀儡政権を迅速に成立させて目的を達成することなどが考え得る。習近平は、台湾内の親大陸派や特殊部隊の潜伏、強襲によって政権の交代が可能だと考えるかもしれない。この方法は失敗するリスクも高いが、本格的な侵攻に比べれば失敗した後の影響は小さい。なによりこうした政治的アプローチをとった場合、米国の介入が間に合わない可能性が高く、新政権が成立した後に武力で介入することは非常に難しくなるだろう。

中国が米軍の介入を前提として、本格的な侵攻に踏み切る可能性は低いものの、排除はしきれない。この場合、中国が作戦失敗のリスクを最小限にして目的を達成するためには、台

湾攻撃より前、あるいは同時に自衛隊、在日米軍、グアム、航行中の艦艇などを攻撃することが考えられる。この攻撃がある程度成功すれば、米軍はハワイ、あるいは米本土からの来援に慎重にならざるを得ないだろう。日本への攻撃は、九州、南西方面の航空基地、港湾、通信ネットワークのノード、電力インフラ、石油貯蔵施設などが主要な目標になる可能性が高い。日本や在日米軍に対する物理的な攻撃は、それが限定的であっても日米安保条約の5条事態に該当し、武力攻撃事態が認定され、防衛出動が下令される事態である。

台湾軍の想定している中国の本格的な軍事侵攻のシナリオは、政経中枢、軍事インフラ、ライフライン・インフラへのスタンドオフ精密攻撃によって反撃能力を奪った後に、水陸両用作戦により台湾に上陸し、台北を皮切りに主要都市を制圧する、というものである。この際、サイバー攻撃、電子妨害や偽情報を駆使した認知戦を併用してくることはいうまでもない。これに対して、台湾はスタンドオフ精密攻撃からの防御を万全にして戦力保全を図り、渡洋してくる敵兵力を洋上で撃破し、上陸する敵を水際で撃破、その後は地上戦で持久しつつ敵兵力を消耗させる考えである。

## 2 朝鮮半島をめぐる事態

朝鮮半島に関して、日本に最も脅威なのは、北朝鮮の核兵器及び各種ミサイルの開発である。北朝鮮は、米国を主たる対象として自国の安全保障を確保しようとしており、その手段として核弾頭と長射程の地上発射及び水中発射のミサイル開発にまい進している。2021年1月の朝鮮労働党第8回大会で金正恩委員長が提示した軍事関連の目標には、①核技術の高度化、②核兵器の小型・軽量化と戦術兵器化、③超大型の核弾頭の生産推進、④1万5000km射程圏内の目標打撃精度向上、⑤極超音速滑空飛行弾頭の開発、⑥固体エンジンICBM（大陸間弾道ミサイル）開発、⑦原子力潜水艦と水中発射核戦略兵器（SLBM）の保有、⑧軍事偵察衛星の運用、⑨500km前方を偵察可能な無人偵察機などの開発を挙げている<sup>13</sup>。

これらは、南が侵攻してきたら戦術核で対抗するとともに、米国本土を攻撃するという抑止戦略である。この戦略が日本にとって危険なのは、朝鮮半島と米国本土の間に、米軍が駐留する同盟国の日本が存在することである。朝鮮戦争における日本の役割は、縦深の浅い韓国に安全な後方拠点を提供することであった。その地政学的な役割は今日も変わらないが、当時と異なるのは、北朝鮮のミサイル射程内に日本が位置し、日本が必ずしも安全ではなくなったことである。日本はこれに備えて弾道ミサイル防衛を整備してきたが、北朝鮮は、現在の日本の防衛能力では対処が難しいロフテッド軌道の弾道ミサイル、極超音速、変則軌道のミサイルを開発、配備しつつある。2022年に入ってから北朝鮮の弾道ミサイル発射回数は急増している。10月14日までに27回、40数発を数えている<sup>14</sup>。大半は、短射程ミサイルで日本のEEZ外の日本海に着弾しているが、変則軌道や極超音速の試験が含まれていると見られている。また10月4日に発射された弾道ミサイルは、青森県上空を越えて



4,600km 飛翔して太平洋上に着弾した。これはグアム島を射程範囲にとらえる距離である。

現在の北朝鮮の軍事力と経済力から考えると、近い将来に北朝鮮側から韓国に対して本格的な武力侵攻を行うことは、合理性に欠ける。一方で、挑発や警告の目的で限定的な攻撃を仕かけることはあり得るだろう。北朝鮮の金正恩体制の崩壊過程に伴う混乱も可能性は低いが起こり得る。この際に最も蓋然性の高いのは韓国に対する限定的な砲撃などだが、日本に対してはミサイル攻撃であろう。その目標は、自衛隊や在日米軍基地、電力施設などのライフライン、政経中枢などが考えられる。特殊部隊によるテロ攻撃、同時多発的なサイバー攻撃が行われる可能性も十分あり得る。

### 3 ロシアによる事態

冷戦時のソ連は、西側に比べて優勢な地上戦力を誇っており、北海道への侵攻は現実味を持った可能性として認識されていた。ロシアの関心は、冷戦当時から欧州正面に向けられており、冷戦が終了して約 30 年が経過する間に、かつての連邦諸国が NATO に鞍替えしていくことに危機感を深めている。ウクライナに対する武力侵攻は、プーチン大統領の西側諸国に対する不信が行動に現れたものだ。一方、欧州正面に対して極東方面は後背部となるが、ロシアにとって厄介なのは、この地域が太平洋から米国の脅威に晒されている点である。米国に対する核戦略上、オホーツク海はミサイル原子力潜水艦にとって不可欠の聖域であり、日本列島から千島列島に至る列島線は、ロシアの A2/AD（接近阻止／領域拒否）ラインである。

ウクライナ戦争でロシアが戦術核兵器を使用するようなことがあれば、太平洋方面の緊張も一気に高まることが考えられる。ロシアとしては軍事的な緊張が全方向に拡大することは望ましくはないため、蓋然性は高くはないと考えられるが、米国からの攻撃を警戒して、日本周辺で爆撃機や哨戒機の飛行や艦艇の活動が活発化し、威嚇やけん制のために日本近海にミサイルが撃ち込まれる可能性も考慮しておく必要がある。

ロシアによる威嚇やけん制、あるいは自衛隊や在日米軍への攻撃は、中国の台湾武力侵攻に併せて行われる可能性もある。本年 2022 年の北京冬季五輪の際に、習近平主席とプーチン大統領は首脳会談を開き、共同声明では「両国の友情に終わりはなく、禁じられた協力分野はない」とした。その後、9月にウズベキスタンで再会した両首脳は、ロシアのウクライナ侵攻の展開に「懸念」を示した習近平主席に、「懸念は理解し、十分な説明する用意がある」とプーチン大統領は答えた。ウクライナ戦争に距離を置こうとしている中国だが、自らの台湾侵攻に際しては、ロシアの理解と協力を求める可能性は十分ある。

### 4 その他の事態

これまで述べてきた事態に際して、偽情報やナラティブを駆使した認知戦が展開されることは、ウクライナ戦争を見ても明らかである。その主たる戦場はサイバー空間である。ロシアは、ウクライナに対して侵攻開始のはるか前からサイバー空間の情報収集、サイバー攻撃を繰り返してきた。これに対してウクライナは欧米諸国と協力するとともに、マイクロソフト社など民間の企業の協力を得て、攻撃の効果を最小に抑えている。また、ロシアは侵攻開始とともにウクライナのサイバー空間を物理的に封鎖しようとしたが、米国のスペースX社のスターリンク・ネットワークの提供によってその試みは失敗した。侵攻開始後 8 カ月が経過する今日も、ウクライナはサイバー空間を国家的なネットワークとして有効に活用している。

翻って、日本、台湾、韓国のサイバー空間は、海底ケーブルに依存するネットワークによって構成されている。敵が海底ケーブルのノードを攻撃することに成功した場合、サイバー空間が容易に閉鎖されるおそれがあることには注意が必要である。ウクライナと同様に、宇宙アセットの活用を考えておく必要がある。

ナラティブなどを利用した認知戦の態様としては、たとえば武力攻撃に際して日米間の離間を図り、日本国内に混乱を招くために、中国政府が、「攻撃目標は在日米軍であり、日本人民ではない」という情報を発することが考えられる。「早く屈した方が被害は最小限で済む」という論理を助長するナラティブである。

## 5 おわりに

中国が台湾の統一に成功し、権威主義的で力を背景にしたユニラテラルな姿勢をさらに強めるようなことになれば、東シナ海、南シナ海から西太平洋の広大な海域が中国の排他的な勢力圏となる。それは日米同盟をはじめ、米国の同盟・パートナーへのコミットメントの空洞化へとつながり、米国の太平洋国家としての地位は根底から揺らぐことになる。海洋交通による通商によって成立している日本の繁栄は、中国の掌中に握られることになり、地域の秩序は中国の独壇場に転ずる。中国による台湾の併合は、日本にとってもっとも憂慮すべき事態である。

北朝鮮の核兵器は今後どのように推移していくのか。南北が平和裏に統一されれば、日米韓が協力して核兵器撤去の方向に進むことが可能になるが、統一に向けた道筋はまったく見えてこない。北朝鮮が核兵器開発にまい進している以上、現状維持はあり得ず、事態は時々刻々悪化していると考えなくてはならない。日本の拒否力の強化は、技術的にも財政的にも早晩限界に突き当たると思われる。

本稿では紙幅の制限もあって詳しく取り上げなかったが、諸国による相互作用も注目する必要がある。特に中国が、ロシア、北朝鮮、あるいは韓国とどのように連携しようとする

のか、常に注意しておかねばならない。

(元空将)

- 
- <sup>1</sup> Global Times, “PLA’s two aircraft carriers move out from homeports amid Pelosi’s alleged imminent Taiwan visit, satellite images and reports show”, 2022.8.2,  
<https://www.globaltimes.cn/page/202208/1271994.shtml> (2022.8.4 参照)
- <sup>2</sup> 新華社、「新华社受权公告」、2022.8.3、<http://cpc.people.com.cn/n1/2022/0803/c64387-32492790.html> (2022.8.4 参照)
- <sup>3</sup> 防衛省、「中国弾道ミサイル発射について」、2022.8.4、  
<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/08/04d.html> (2022.8.4 参照)
- <sup>4</sup> 中華民国国防部、国防消息、即時軍事動態、2022.8.6、  
<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=80189&title=%e5%9c%8b%e9%98%b2%e6%b6%88%e6%81%af&SelectStyle=%e5%8d%b3%e6%99%82%e8%bb%8d%e4%ba%8b%e5%8b%95%e6%85%8b>  
(2022.8.10 参照)
- <sup>5</sup> 中華民国国防部、国防消息、即時軍事動態、2022.8.5、  
<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=80183&title=%e5%9c%8b%e9%98%b2%e6%b6%88%e6%81%af&SelectStyle=%e5%8d%b3%e6%99%82%e8%bb%8d%e4%ba%8b%e5%8b%95%e6%85%8b>  
(2022.8.10 参照)
- <sup>6</sup> 統合幕僚監部報道発表資料、2022.8.5、[https://www.mod.go.jp/js/pdf/2022/p20220805\\_01.pdf](https://www.mod.go.jp/js/pdf/2022/p20220805_01.pdf)  
(2022.8.6 参照)
- <sup>7</sup> 台湾国防部、111 年 8 月份第 2 週線上臨時記者會\_中共軍演相關議題說明、  
<https://www.youtube.com/watch?v=gs6YA09Svzw> (2022.8.10 参照)
- <sup>8</sup> 2001 年 4 月 1 日、海南島の東南 110km 南シナ海上空の中国 EEZ 内でアメリカ海軍所属の電子偵察機 EP-3E と中国人民解放軍海軍航空隊所属の J-8II 戦闘機が空中衝突する事故が発生し、J-8II 戦闘機のパイロットが行方不明になった。EP-3E は大きな損傷を負い至近の海南島の飛行場に不時着し、搭乗員は中国当局に身柄を拘束された。
- <sup>9</sup> 平成十一年法律第六十号 「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」第 2 条
- <sup>10</sup> 反国家分裂法（2005 年 3 月 14 日施行）第 1 条は、「台独」分裂勢力（「台湾独立」をめざす分裂勢力）が国家を分裂させるのに反対し、これを阻止し、祖国平和統一を促進し、台湾海峡地域の平和・安定を守り、国家の主権および領土保全を守り、中華民族の根本的利益を守ることを目的としている
- <sup>11</sup> 同法第 8 条 「「台独」分裂勢力がいかなる名目、いかなる方式であれ台湾を中国から切り離す事実をつくり、台湾の中国からの分離をもたらしかねない重大な事変が発生し、または平和統一の可能性が完全に失われたとき、国は非平和的方式その他必要な措置を講じて、国家の主権と領土保全を守ることができ。前項の規定によって非平和的方式その他必要な措置を講じるときは、国务院、中央軍事委員会がそれを決定し、実施に移すとともに、遅滞なく全国人民代表大会常務委員会に報告する」。
- <sup>12</sup> たとえば、福島香織、「台湾を武力で呑む「国家統一法」制定急ぐ中国」、日経ビジネス、2017.3.15、

---

<https://business.nikkei.com/atcl/opinion/15/218009/031300092/?P=2> (2022.10.22 参照)

<sup>13</sup> 令和4年版防衛白書、p.94

<sup>14</sup> 読売新聞、「北朝鮮が今年27回目のミサイル発射、変則軌道か…日本海に向け砲撃も」、10月14日、<https://www.yomiuri.co.jp/world/20221014-OYT1T50214/> (2022.10.25 参照)

### 3 日米同盟再考

－同盟関係は頼りになるか－

植木（川勝）千可子

日本政府は、日米同盟を日本外交の基軸に据え、インド太平洋地域と世界全体の平和と安全の礎だと認識してきた<sup>1</sup>。しかし、近年、「米国は日本を守ってくれるのか？」「同盟は頼りになるのか」という不安の声がしばしば聞かれる。中国の台頭による米国の力の相対的な低下に加えて、ロシアのウクライナ侵攻によって、この声は増している感がある。

本稿では、日米同盟への不安が杞憂なのか、あるいは、根拠のあるものなのかについて、日米同盟を再点検する。その際、冷戦時代に締結された日米同盟の前提条件がどの程度変化したのかを考察し、その影響を検討する。さらに、「自国を守らないと守ってもらえない」という言説が散見されるなか、日本の行動如何で米国の同盟に対する態度・判断が異なるのかどうかについても検討したい。それらを踏まえて、日本が取るべき政策、行動について考えたい。

#### 1. 日米同盟の基礎

日米同盟は、日米双方にとっての「グランド・バーゲン（大取引）」だと言われてきた。日本が米軍に基地を提供し、米国が対日防衛義務を負う。この大取引は日米双方にメリットがあると考えられ、それだからこそ60年以上も維持されてきた。冷戦時代は、この大取引は多くの調整を必要とせず維持された。それにはいくつかの要因がある。

第1は、世界が2極構造だったこと。米ソが世界を二分して競っていたので、均衡が崩れることは超大国にとって大問題だった。日本は経済的に豊かで技術力も高いが、軍事的には脆弱だった。米国にとって日本はソ連に取られてはならない重要な資産で、守るべき対象だった。また、ソ連を抑止するには、反撃の意図、核兵器使用の決意が確固たるものだと信じさせることが重要だった。決意の信ぴょう性は、通常兵器による防衛にも当てはまる。同盟国である日本を守ることは、核攻撃に対しても怯まない決意を示すことにつながった。

第2は、日本国内の米軍基地の重要性だ。米軍基地は2000年ごろまで大きな脅威に晒されておらず、安全地帯だった。米軍は安全に前方展開できた。米国内の一部の安全保障専門家の間では、日本の基地が中国のミサイルの脅威に対して脆弱だという議論が1990年代から始まっていたが、日米間の政策議論の俎上には上っていなかった。2000年代、ある日米同盟の専門家は「日本に日本人が一人もいなくなってもアメリカは日本を守る」と言った。これは、在日米軍基地の重要性を端的に表している。

---

<sup>1</sup> 日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」（2021年4月16日）  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100202832.pdf>（本稿のインターネット上の資料へのアクセスはいずれも2022年11月20日）

## 2. 冷戦後の日米同盟

### (1) 単極世界の到来

冷戦後、日米同盟の前提は大きく変化する。米国にとって脅威が不在となり、日本を奪う敵はいなくなる。核戦争の危険性も低下し、局地紛争が核戦争へと発展する危険も下がった。その結果、同盟国を守る覚悟を示すことは核抑止と直結しなくなった。

### (2) 在日米軍基地の重要性の低下

2000年ごろから米国内では在日米軍基地の安全性が損なわれているという議論が散見されるようになる。遠距離から安全に戦うことを提唱するグループは、早くからミサイルの射程外からの作戦の利点を主張していた。日本の国内政治事情や尖閣など日中間の2国間問題に巻き込まれることなく、米国の戦略目標を実現できることも利点とされた。ただし、米国内ではしばらく前方展開の利点を支持する前方展開派との間で論争が続いた。日本国内では、米国内の在日米軍基地の脆弱性の議論にあまり注意を払わない傾向があった。この問題が日本国内で前面に出て議論されるようになるのは、最近のことである。

### (3) 米国の国力の相対的低下

中国の急速な経済成長によって、1990年代以降、米国の国力は相対的に低下している。新型コロナによる影響で当初予想より遅れるが、中国経済は2033年にもが米国を追い抜くと予測されている。ただし、軍事力は全体的にみると優位を保っている。防衛予算は2006年には世界の防衛予算の51%を占め、2021年には38%で2位から9位までを足したよりも多い。しかし、アフガニスタンとイラクにおける2つの戦争を経て、米国の世論は内向きになった<sup>2</sup>。トランプ政権で、米軍の前方展開からの撤退が懸念されたが、同盟国に負担を求める動きはオバマ政権の時から始まっている。同盟国にGDP2%程度の防衛費を求めたのもオバマ政権の時からである。

## 3. バイデン政権の同盟政策

### (1) 民主主義対専制主義

バイデン政権は、中国を最大の競争相手だと認識している。政権発足当初から民主主義対専制主義の競争が起こっているという認識を示し、絶対に勝利しなくてはならないと訴え続けている。2022年の国家安全保障戦略では、中国を現在の国際秩序を変更する力と意図を持つ唯一の国と位置付けている。国内では、トランプ前大統領の支持者らに代表される民主主義に疑義を唱える勢力との対立もあり、民主主義を守る競争はバイデン政権にとって重要な柱となっている。

中国との競争は、経済、技術、軍事と広範に及び、国家安全保障戦略でも軍事力のみならず統合抑止を目指している。多くのページを割いて、国内産業への投資、技術革新の促

---

<sup>2</sup> 植木（川勝）千可子「世界の構造変動と日米中関係：『リベラル抑止』政策の重要性」『国際問題』586号（2009年11月）

進などの必要性を強調している。<sup>3</sup>

## (2) 同盟重視

中国との競争に勝つ手段の一つが、同盟国との連携強化だ。トランプ政権で傷ついた同盟関係を再構築し、経済、技術革新、安定したサプライ・チェーンの推進を目指している。中国経済への依存を下げ、危機においても戦略的・軍事的に重要な物資、あるいは国民生活上必要な物資の供給を維持する体制を構築する計画だ。国家防衛戦略、核態勢見直し、ミサイル防衛見直しのいずれにおいても、中国の脅威、挑戦を最重要課題に掲げ、日本を含む同盟国への拡大抑止（核の傘）の維持・強化を明言している<sup>4</sup>。

## (3) 危険地帯からの作戦

米国の安全保障戦略の重要な要素は、公共空間の支配であるが、中国の近海、西太平洋ではこの支配が損なわれているという認識はさらに進んだ。在日米軍基地の多くが中国のミサイルの射程内にあり、危険地帯だということを前提にした防衛戦略、作戦計画の検討が進められている。具体的には、部隊のグアムや米国本土の基地とのローテーション配備や、基地の分散、一時退避などである。前方基地への大規模な配備を減らし、無人兵器の活用、サイバー能力の強化などで代替することで、前方基地と部隊の脆弱性を補う。海軍の分散型海上作戦（Distributed Maritime Operation）は、空母など大型の船に戦力を集中させ艦艇を密集させる作戦から分散して運用する転換だ。制海権がとれない状況でも作戦を遂行できることを目指す。海兵隊はこれまでの攻撃的な態勢から防御的な役割を担うことも検討されている。海兵沿岸連隊（MLR：Marine Littoral Regiment）を離島などの遠征前進基地に配備する作戦（EABO: Expeditionary Advanced Base Operation）だ。ただし、この構想については隠蔽、抗堪が重要となり、前方で戦うリスクも指摘されている。

これらの構想は、これまでのような圧倒的な安全が確保されていなくても西太平洋で戦い、日本を防衛する意図を示唆するものだ。一方、その裏返しとして、日本の在日米軍基地が以前に比べて脆弱だということをも示している。

## 4. 米国の介入実績と傾向

さて、ここからは、米国が頼りになるかどうかを判断する材料を得るために、過去の紛争・危機を振り返ってみたい。そこから、軍事介入するときの条件や同盟国へのコミットメント（公約）を履行する際の傾向などを検討したい。

### (1) 北朝鮮第1次核危機（1993-1994）

---

<sup>3</sup> The White House, *National Security Strategy*, October 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

<sup>4</sup> U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review* (October 27, 2022) <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>

この事例は、米国が戦争による被害を見積もった結果、介入を控えたケースだ。1994年5月に北朝鮮が核兵器転換可能な使用済み核燃料を原子炉から取り出し国際原子力委員会（IAEA）の監視外に置いたことから、緊張高まった。米国は、北朝鮮の核関連施設への攻撃計画案を策定した。同時に戦争による被害を計算し、費用推定は600億ドル、40万人の兵力動員必要、3万人の米軍兵と45万人の韓国兵が死亡、100万人の民間人が死亡、韓国経済への被害額は1兆ドルを超えるという見積もりだった。結果的に、介入は回避され外交的合意が模索された<sup>5</sup>。

## （2）スカボロー礁事件（2012）

スカボロー礁付近でフィリピン公船と中国公船が1ヶ月睨み合いを続けが、米国は介入せず、その後スカボロー礁は中国が実効支配した。

この事件の緊張緩和に向けて、中国とフィリピンの間で問題の海域から撤退する合意があったのかどうか、など不明な点が多い。しかし、武力衝突に至らないグレーゾーン事態の対応について米国では準備ができていなかった。また、南シナ海で比軍が攻撃された場合は米比防衛条約第4条が発動されるという米国大使の確認（1999）にも関わらず、米軍高官は「岩礁を守るのか？」という発言を繰り返した。

## （3）ウクライナ紛争（2022）

ウクライナ紛争における米国の政策は、ウクライナに直接派兵しない一方、武器供与は行うというものだ。米国は2021年1月から2022年11月までに193億ドルの安全保障支援を行い、このうち侵攻が始まった2月以降は186億ドルにのぼる<sup>6</sup>。中距離の地対空ミサイルシステム「NASAMS」8基やジャベリン携帯式対戦車ミサイル8500基以上、ステインガー携帯式防空ミサイルシステム1600基などが含まれる。

紛争が進行中で情報が限られているため、米国の意図と行動については推論の域を出ない。だが、米国からウクライナに対する支援は、ウクライナの自衛能力を高める一方で、紛争をエスカレートさせないことを目標としていると考えられる。バイデン大統領は、ウクライナを支援すると明言する一方で、ウクライナが要請した飛行禁止区域の設定や、直接ウクライナに戦闘機を供与することなどには応じていない。また、北大西洋条約機構（NATO）の領土は完全に守ると述べる一方で、「ウクライナで第3次世界大戦は戦わない」と、言明している<sup>7</sup>。

---

<sup>5</sup> Joel Wit, Daniel Poneman and Robert Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2004); 大平剛史、道下徳成「朝鮮半島における『永い平和』の背景」植木（川勝）千可子、本多美樹編著『北東アジアの「永い平和」：なぜ戦争は回避されたのか』（東京：勁草書房、2012）

<sup>6</sup> U.S. Department of Defense, “Fact Sheet on U.S. Security Assistance to Ukraine,” November 10, 2022. <https://media.defense.gov/2022/Nov/10/2003113149/-1/-1/1/UKRAINE-FACT-SHEET-NOV-10.PDF>; Congressional Research Service, “U.S. Security Assistance to Ukraine,” October 21, 2022. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12040>

<sup>7</sup> The White House, “Remarks by President Biden at the House Democratic Caucus Issues Conference”



#### (4) 軍事介入の傾向

これらの事例が示唆する傾向の1つは、米国が費用便益の計算に基づいて判断しているということだ。守る対象の重要性とそのために必要なコスト、予想される被害・費用を比較して軍事行動の是非を判断しているとみられる。当たり前のことだが、同盟の信頼性を担保し、米国の軍事介入をより確実にするためには、守るべきものの価値を上げ、守るコストを下げる必要がある。

2つめは、同盟国とそれ以外の国との区別である。この傾向はウクライナ紛争で顕著である。とくに、ウクライナ紛争はアフガニスタン紛争(2001-2021)、イラク戦争(2003-2011)という長く続いた戦争からほどなくして起こった。中国との競争に勝利することを戦略目標に掲げる米国としては、非同盟国を守るための戦争に突入していくことには抑制的だったと考えられる。

3つめは、目の前の脅威、紛争に集中する傾向が挙げられる。9.11後のテロとの戦いでもその傾向が見られた。他方、事前に介入する方針がなくても、紛争が起きると介入するケースも歴史的には少なくない。CNN効果と呼ばれるメディアの報道の有無が介入決定に影響するという仮説もある。紛争の悲惨な状況が映像で伝えられることによって戦争支持が増え、政策決定に影響を与えると考えられる。ただし、政府による世論誘導を指摘する研究もある。ウクライナ紛争でも、悲惨な状況が多く報道されたが、米国政府の行動に影響を与えたのかどうかを検証する十分なデータはない。

### 5. 日本側の負担増による同盟維持の努力

#### (1) これまでの負担増

##### (ア) 費用負担

冷戦後、日本側が負担を増やすことでの同盟維持の努力が続けられた。紛争の危機が起こるたびに、日米同盟に詳しい米国の専門家の間では、「日米同盟は試験に合格するか?」という議論が起こった。これは換言すれば、「日本は同盟国としてのテストに合格できるか?」という問いでもあった。

費用負担としては、1978年からいわゆる「思いやり予算」として在日米軍駐留経費を負担している。1980年代までは主に米国側の貿易赤字への不満に応える形で負担された。冷戦後は、共通の脅威であるソ連が消えたことで応分の負担を求める「ただ乗り論」「安上がり論」が高まり、「同盟漂流」を食い止める方策の一つとして増額された。日本人労働者の福利費約62億円からスタートした思いやり予算は、1991年からは光熱水道費、96年から訓練移転費を含むようになった。2021年からは「同盟強靱化予算」と名前を変え、2022年

---

Hilton Philadelphia at Penn's Landing, Philadelphia, Pennsylvania, March 11, 2022.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/11/remarks-by-president-biden-at-the-house-democratic-caucus-issues-conference/>

度の在日米軍関係経費は4,111億円である<sup>8</sup>。

#### (イ) 活動の拡大

活動の拡大は、1990年代半ばから始まる。背景としては、1990年の湾岸戦争で日本が多国籍軍に1兆7500億円を財政支援したにも関わらず国際的評価が低かったことがある。さらに1993-94年の朝鮮半島危機に際して米国が要請した1900項目に及ぶ支援に日本が応えられなかったことがある<sup>9</sup>。1995年の防衛計画の大綱で日本周辺地域における重要影響事態に対応することが明記され、97年の日米防衛協力のための指針(新日米ガイドライン)を経て、99年に周辺事態法が成立した。これによって日本が直接攻撃を受けていない事態でも米軍に対して後方支援を行えるようになった。

2001年のテロ対策特別措置法も周辺事態法と同様の考え方に立っているが、支援対象範囲を米軍にとどめず、諸外国の軍隊にも広め、自衛隊はインド洋での補給活動を行った。小泉政権は米国への支援をいち早く表明し、約2ヶ月後の11月には海上自衛隊護衛艦と補給艦がインド洋に派遣された。2003年からのイラク戦争に際しても米国から日本に対して支援の要請があり、陸上自衛隊がイラク南部の都市サマーワを中心に活動したほか、航空自衛隊が輸送活動を行なった。

#### (2) 負担増の効果

それでは、これらの日本の同盟に対する貢献増大の効果はどうだったのだろうか。

日米専門家の間では、日本の役割拡大を評価する声が聞こえる。日米同盟の専門家らは、日本の法的な制約をよく知っているので、変化が遅くても評価している。米軍関係者も自衛隊に対する親近感、連帯意識は強い。日米関係が悪い時期でも軍関係者が日本や自衛隊に批判的な発言をすることは少ない。

日米の専門家以外には、日本の状況はあまり理解されていない。駐留経費を日本が多く負担していることは知られているが、役割拡大については、一般の安全保障の専門家には知られていない。日本が集団的自衛権を行使できるようになったことは知られている。だが、その結果、議会関係者の中には日米が肩を並べて戦うという認識が生まれているという。そのため、実際との差が落胆と批判に繋がることを心配する専門家もいる。

### 6. 日米同盟は頼りになるか？

#### (1) 日本への支持

世論の日本支持は高い。2021年の世論調査で日本に対して好意的な人は84%にのぼる。これは、カナダ、英国、フランスに次いで4番目に高い。中国に対しては20%に過ぎない<sup>10</sup>。日本の防衛力に関しては、増強すべきだと考えている人は24%で、現状維持は39%だ。

<sup>8</sup> 防衛省「同盟強靱化予算(在日米軍駐留経費負担)」

[https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_keihi/index.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/index.html)

<sup>9</sup> 船橋洋一『同盟漂流(下)』(東京:岩波書店、2006年)108-109頁。

<sup>10</sup> Gallup Poll Social Series: World Affairs (February 1-17, 2022)

2013年には増強すべきだと考えていたのは64%だったので大きく減っている。増強すべきだと考える人は日本の懸念に反してトランプ政権以降2017年から減少している（図1）。

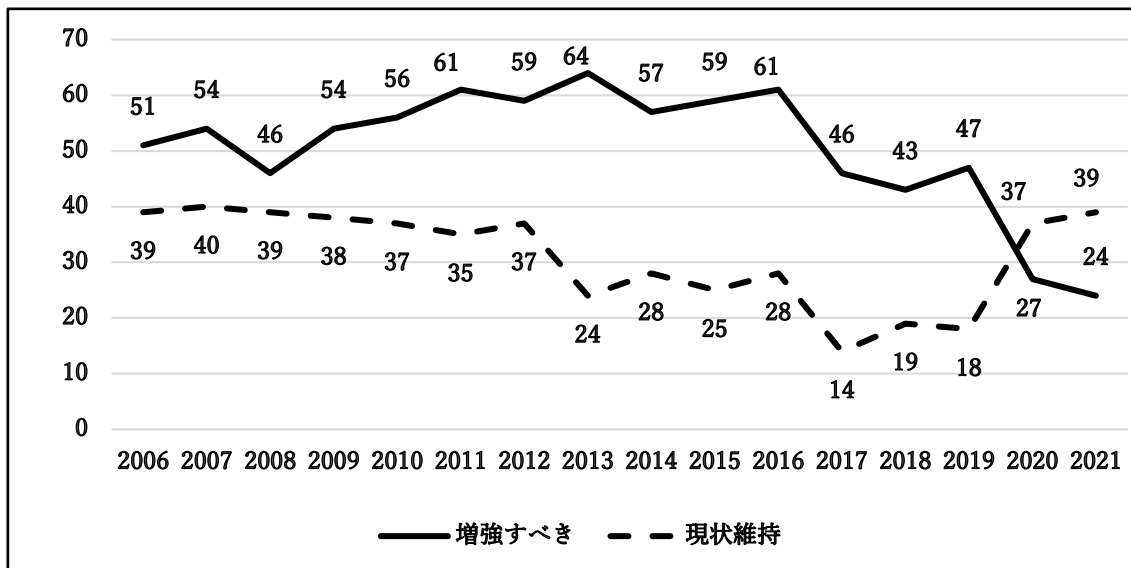


図1：日本の防衛力に関する米国の世論

出典：外務省

他方、在日米軍の長期駐留を支持する人は、67%にのぼる。図2が示す通り、韓国駐留とほぼ同じ傾向を示している。オーストラリアに米軍を長期駐留させることを支持する人は56%と日本と韓国に比べて少ないものの、質問を始めた2012年から増え続けている。オーストラリアの重要性が米国の世論の中で増していることを示唆している。

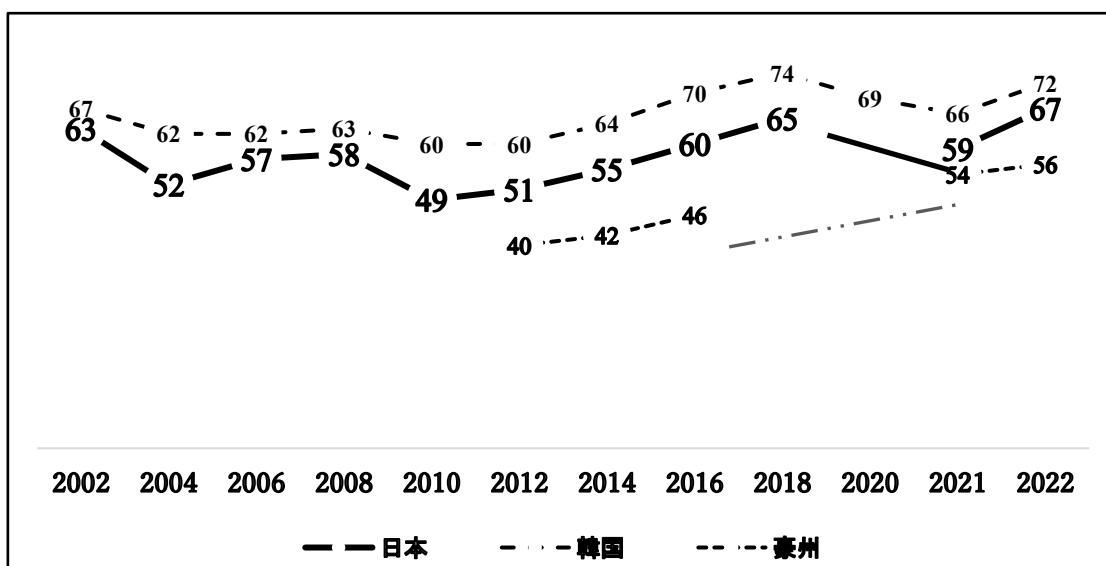


図2. 米軍の長期駐留への支持

出典：Chicago Council on Global Affairs

## (2) 台湾有事への介入支持

米国の世論は、台湾への支援に関して、ウクライナの場合と同じような傾向を示している。ウクライナへの軍事支援、ロシアに対する経済制裁、ウクライナ難民の受け入れには、それぞれ 71%、80%、76%が支持している。ウクライナへの米軍派兵を支持するのは 38%で、大多数が反対している。これに対し、台湾有事の場合は、台湾への軍事支援は 65%、中国に対する経済・政治制裁は 76%、台湾難民の受け入れは 67%が支持している。また、米海軍による海上封鎖阻止も 62%が賛成している。台湾への派兵についての支持は 40%にとどまるが、ウクライナの場合よりも少し高い<sup>11</sup>。

中国に対する脅威認識は、軍事力、政治、経済などすべての面で、共和党支持者の方が民主党支持者よりも強い。中台間の緊張が米国にとって重大な問題だと考える人は、共和党で 40%、民主党で 32%を占める<sup>12</sup>。世論の傾向によれば、共和党の大統領になっても米国の対中競争姿勢に変化はないと考えられる。

米国議会では、「台湾政策法案」が審議中で、2022年9月に上院外交委員会は既に可決している。法案が成立するかどうかは不明だが、台湾政策法は台湾関係法よりも台湾に対する軍事支援を増やし、台湾を「あたかも非 NATO 同盟国のように扱う」内容だ。4年以上にわたり 45 億ドル（約 6300 億円）の軍事資金を供与し、攻撃的な兵器の供与も可能になる。

## (3) 日本に対する防衛

日本に関する国民の高い支持と米国政府の宣言政策からすると、日本が中国から攻撃を受けた場合に、米国が日本の防衛義務を放棄する可能性は低い。核の拡大抑止についても米国の政策を疑う根拠はない。米国は日本人が考えるよりもはるかに強く同盟国としての威信や評判を気にしている。それは、同盟の信ぴょう性が落ちると、同盟による抑止が低下すると考えているからだ。米国の大国としての地位が揺らぐことになる。

米国が最大の挑戦国と位置付ける中国に対して怯み、同盟国を守らないということがあれば、米国は大国としての地位を放棄することになる。日本を守らなければ、韓国、フィリピンなど他の同盟国も米国を信じなくなる。同盟国ではない東南アジアの国々の多くは、同盟国でさえも守ってもらえないということになると、中国の勢力圏に入ることを選ぶことになるだろう。米国は、その代償を理解しているからこそ、中国に対する競争力と強靭性を

---

<sup>11</sup> Chicago Council on Global Affairs, “U.S. Public Opinion on Foreign Policy Pivots to Europe, Unites on Ukraine Support,” (October 19, 2022) <https://www.globenewswire.com/news-release/2022/10/20/2537948/0/en/Poll-U-S-Public-Opinion-on-Foreign-Policy-Pivots-to-Europe-Unites-on-Ukraine-Support.html>

<sup>12</sup> Pew Research Center, Survey of U.S. Adults conducted March 21-27, 2022. Laura Silver, “Fast Fact about Americans’ views of China-Taiwan tension,” (August 1, 2022) <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/08/01/fast-facts-about-americans-views-of-china-taiwan-tensions/>

高め、競争に勝利することを戦略の柱に据えている。

ただし、どのような場合でも米国が日本を守るかということ、必ずしもそうではないだろう。日本人が誰も住まない小さな島が攻撃に遭った場合、米国が自国民を派兵して守ることに世論が賛成するかどうかは、疑問である。支援の内容については、常識的な範囲で決定されると考えられるのが妥当だろう。

## 7. 日米同盟強化のために何をすべきか？

今後、日米両国が直面する安全保障状況は、現在よりも過酷になることが予想される。しかし、これまで見てきたように、この地域が中長期的に米国にとって戦略的に重要であり、中国との競争が続く見通しであるため、米国が日本の紛争に介入しない可能性は低い。

日米同盟は頼りになるか、という問いは重要だ、しかし、この問題設定が正しいとはいえない。尋ねるべきは、米国は守ってくれるのか、という問いではなく、どうしたら日米同盟が日本の国益と地域・世界の平和と安定に役立つか、という問いだろう。そのためには、日米同盟が総体として能力を維持・向上することが求められる。

以下に提案をいくつか挙げたい。

### (1) 日本の価値の向上

まずは、日本が守るに値する価値のある存在になることが重要だ。同盟の基本原則が脅威に対抗だとするならば、敵の手中に落ちると困るほどの価値を持つことが必要だ。日本の競争力、技術力の低下は著しい。これらを回復することが急務だ。親近感や友愛は重要だが、米国は慈善事業として日本のために戦うわけではないので、戦略的な価値が求められる。

既成概念に囚われない革新、新たな科学的発見を促すための制度や資金が必要だ。とくに、基礎研究への投資が重要だ。安全保障の議論の中で、オール・ジャパンの取り組みが必要だという声が聞かれる。これは歓迎すべきことだが、単なる他省庁の予算項目の付け替えに終わらないことを期待する。

### (2) 地域の安全保障を担う役に

韓国を含めた地域の同盟国のネットワークの中心に日本がいてリーダーシップを発揮することが日米同盟を強くする。米国の外交・安全保障専門家らは、日本に地域のリーダーとしての役割を期待してきた。経済面では日本の地域での役割は評価が高い。東南アジア諸国の専門家らは、日本が地域経済連携への貢献を評価する。例えば、米国が TPP（環太平洋パートナーシップ協定）を離脱したあとも TPP11 をまとめた功績などだ。だが、外交・安全保障面では、存在が目立たなくなる。現在は、オーストラリアが地域国として QUAD と AUKUS を結ぶ。長期駐留に対する世論の支持が増しているのは先に述べた通りだ。近年、日米関係の米国側の担い手だった専門家 2 人が米国からオーストラリアに拠点を移した。その活動も日米から米豪へと移っている。1つの例に過ぎないが、象徴的ではある。

日米同盟とその他の同盟・パートナーとの連携の必要性が認識されて久しい。東南アジア諸国へは能力支援などをおこなっているが、いまだに地域的な制度は実現していない。自由

で開かれたインド太平洋を実現するための具体的な戦略が示されるとよい。民主主義対専制主義という対立の図式には抵抗感を抱く ASEAN 加盟国もある。米国よりも緩やかな方法でルール・規範の定着を目指し、地域諸国と共有し実行していくことが必要だ。

### (3) 在日米軍の維持・基地の強靱化・分散化

今後も日米同盟にとって在日米軍基地の維持は重要であり続ける。日本周辺の紛争において、米軍がグアム、ハワイ、米国本土の基地から作戦を遂行できる能力は重要だが、在日米軍は米国のコミットメントを顕在化し、潜在的な攻撃国に対する抑止のシグナルとなる。そのためには、在日米軍基地が戦時にも機能することが不可欠だ。基地の強靱化、抗堪化、防空体制の強化などできることは多い。地対空ミサイルの配備、新型ミサイルを迎撃できるミサイル防衛の開発・強化は重要だ。韓国も含めた地域的なシステムの確立が有効だ。

戦闘機などをミサイル攻撃から一時的に避難させ、駐機場から空中に上げておくことも必要だ。政治的には難しい問題だが、在日米軍基地が分散されないといけない。現状は沖縄県に集中し過ぎている。本州の北部への移転も含めて進められるべきだ。

### (4) 日米の総和

日米両国の総和が、1 + 1 が 2 になるのではなく、3 になるようなビジョンを描いて世界と地域の繁栄と安定に貢献する役割を果たすことが重要である。長期的に中国と競争するのは、この地域にとって望ましいことではない。競争に勝った後の世界が実感できることが必要だ。能力面でみると、米国に対して見捨てられる懸念が強ければ、日本は米国と重複した能力の保有を目指す可能性がある。その場合、日米を合わせた力は 2 に満たない。重複と不要な部分を削減する必要がある。

(早稲田大学アジア太平洋研究科教授)

## 4 防衛外交の新たな局面と日本の国家戦略に不可欠な防衛生産・技術基盤

西田一平太、渡部恒雄

### はじめに

防衛力の活用を通じて他国ないしは他国の国防当局との関係に作用する活動、すなわち「防衛外交 (Defence Diplomacy)」は今や国際的な潮流となっている。それは、ハード・パワーの連携が相手国との関係を強化するとともに、連携を通じた諸活動が地域秩序の形成に有意な影響を及ぼすからである。イギリスやオーストラリアでは「国際防衛関与」は軍の通常任務として認識され、中国では習近平氏の指導のもと「国防外交」が戦略的に実施されている。本稿の第二部で触れられる韓国は「国防外交」を標ぼうし装備品の移転を実施している。これらの国のように政策概念が明確にされていなくとも、全世界的に対外防衛・安全保障協力を展開するアメリカや、危機管理を念頭に安全保障協力を行うフランスなど、防衛外交に類似した活動は各国軍が展開している<sup>1</sup>。

日本も例外ではない。冷戦後に細々とスタートした自衛隊と米国以外の他国軍との交流や国際安全保障へのかかわりは、今や日本政府の外交・安全保障政策において不可欠な要素となっている。自衛隊の海外派遣は国際社会における自衛隊の技能を再評価する契機ともなり、防衛省は2012年から他国軍に対する能力構築支援事業を開始した。また、2014年には防衛装備移転三原則が定められ、装備品協力を通じた他国への働きかけも可能となった。このような軍事力の役割は政治からも高い期待が寄せられ<sup>2</sup>、現在の防衛大綱では安全保障協力は防衛力の「役割」のひとつとして位置付けられるようになっている<sup>3</sup>。

本稿では、この防衛外交の取組みにまだ改善の余地があるとして、二部構成にて今後の課題を論じる。第一部「防衛外交の新たな局面」では、西田がウクライナ危機からの教訓として有事を念頭に置いた防衛外交を実施すべきであると主張する。続く第二部の「日本の国家戦略に不可欠な防衛生産・技術基盤」では、韓国の事例も交えながら、渡部が日本の経済成長のためにも防衛装備品の輸出を戦略的に行うべきと論じる。昨今の防衛政策の議論では新たな正面装備の取得による防衛力の向上が注目されるが、本稿では既存のアセットを創造的に活用することの重要性について意識喚起を促したい。

### I. 防衛外交の新たな局面

#### 1. これまで語られてきた「防衛外交」

防衛外交は各国の防衛当局が積極的に展開しているが、国・識者によってもとらえる範囲

が異なることが多いため、統一的な定義はない。しかしながら、最近の防衛外交の傾向からは「主に平時において、自国の外交・安全保障目的の達成に向けて、国防当局ならびに軍の有する資産を他国との協力に用い、自らに望ましい影響を及ぼすこと」と定義することができる<sup>4</sup>。その対象とする範囲は幅広く、駐在武官や軍備管理代表団の活動から、各層での防衛当局間の交流・政策協議、艦船や航空機の寄港と親善交流、部隊間交流・共同訓練、武器供与、能力構築支援まで幅広い。また、国連 PKO や多国籍軍による安定化作戦への参加など、戦闘行為に至らない軍事オペレーション（実任務）も含まれる。実際、他国軍との連携や相互運用性の向上、地域へのアクセス確保、自国のイメージ投射など、ハード・パワーの運用を通じた対外的な影響力の確保はこれまで以上に重視されている。それまで、威嚇や強制、介入、戦争、同盟、軍事支援などにおいて軍事が主として担ってきたハード・パワーの行使あるいはそれを前提とした行為とは異なる形で対外影響力の向上が図られているのである<sup>5</sup>。

防衛外交の代表的な役割としては次の3つが挙げられる<sup>6</sup>。

- ① 旧東欧支援に始まる途上国・脆弱国に対する治安部門改革（危機管理のための内戦対応、紛争再発予防のための治安当局を含む国家再建、軍当局者による反乱の抑制、市民に対する弾圧の排除、公正な社会建設と民主化支援、安定化支援）
- ② 二国間・多国間での防衛当局の関係強化（冷戦後の国際社会での関係構築、地域紛争への対応を通じた各国軍の接触～相互理解の促進、ホスト国・周辺国との関係構築と情報収集）
- ③ 戦略的な防衛関与や連携の強化（意思・能力を体現、ロシア・中国などによる一方的な現状変更の試みや拡張主義的な行動への対抗、価値観・利害を共有する国々による防衛協力の進展、バイ・ミラテラルの活動を通じた抑止と安心供与）

このうち、近年では相手国に対する抑止や近隣国への安心供与といった戦略的な意味合いが強くなってきているが、その実施にあたっては「戦略的コミュニケーション（Strategic Communication）」、すなわち、軍隊という目に見えるパワーの行動と同期させて一貫性のあるメッセージを構築して効果的に伝達することで、そのメッセージの信憑性を高め、相手の認識や行動の変化を促す説得手段の活用が不可欠となっている。戦略的コミュニケーションは、米国、英国、北大西洋条約機構（NATO）などで政策概念として採用され、日本でも現防衛大綱にて言及されている概念であるが、言葉や行動、イメージやシンボルを組み合わせ、相手国または関係国政府関係者、その国民などを対象にメッセージを発し、それを通じて自らの政策意思を理解させ、こちらが望む行動を導き出す試みである<sup>7</sup>。

## 2. ウクライナ危機と「防衛外交」の新たな局面

前述の定義では防衛外交は「主に平時において」行われるものとして捉えられている。これは平時における多国間の軍事関係が実態として協調的であることと、有事を念頭におい



た連携の必要性の高まりを受けてのことである。また、有事においては、国際社会に自らの立場を訴え、他国からの支援を仰ぐために、既存の防衛チャンネルはフル活用されることが想定されている。しかし当然のことながら、当事国以外の国は自らの安全保障への影響を第一に考えるため、軍事的な同盟関係にでもない限り、あるいは軍事的な衝突が自らの安全保障や戦略に直接的な影響を及ぼす懸念がない限り、相応の負担と危険を強いるような軍事支援には消極的になることが一般的だ。冷戦期の紛争やウクライナ危機にみられるように、大国間の代理戦争あるいはそのような様相を持つ衝突の場合には武器弾薬や訓練の提供など軍事支援が行われる場合もあるが、多くの場合には、他国による支援は政治的あるいは人道的なものに限定される。

したがって、台湾有事への懸念が高まるなか、日本の政策関係者が同盟関係にある米国以外からの軍事支援についてさほど期待しないのは、一般論として正しい。近年の防衛白書が「望ましい安全保障環境の創出」を強調するのは、自国の防衛態勢の整備と多国間の軍事的な連携の向上が中国や北朝鮮による軍事的な冒険主義への牽制となることを期待してのことである。安全保障協力も抑止の観点から重視されているのであって、有事における対処を念頭においたものではなかった。

他方、ロシアによるウクライナ侵攻は、相手に意思と能力があれば、抑止は破綻することを再確認させた。欧米諸国は対ウクライナ支援を明確に打ち出し、各国からの支援に加え欧州連合（EU）を通じた巨額の財政支援やウクライナ周辺国への人道支援を展開している。軍事支援ではアメリカが質量ともに圧倒的であるが、欧州では英仏独など20カ国以上が装備品の供与や訓練を提供している<sup>8</sup>。NATO加盟国でもないウクライナに対する支援の動機としては、国連安保理常任理事国による国連憲章違反や国際人道法違反という国際規範の逸脱に対する憤り、欧州の同胞に対する同情や人道的意識の高まりのほか、陸続きの欧州の安全保障に対する直接的な脅威認識がある。また、旧ソ連時代には中欧やバルト海沿岸国が支配された経験もあり歴史的な記憶を共有していることも指摘される<sup>9</sup>。その一方で、ロシア産ガスへの依存構造や経済的な影響を懸念したドイツは対応が遅れた。また、現在のEU内で唯一の核保有国となるフランスのマクロン大統領はロシアによる局地的な核の使用に対して自国の核を用いないと明言しているように、欧州のなかでも捉え方に違いがあることに留意が必要である。つまり、直接的な利害を共有していても、支援において何をどこまでやるかという点において個々の国で計算は異なるのである。

翻って、危機感の高まっている台湾有事において、日米および台湾はどのような支援を諸外国から獲得できるのだろうか。米国は日米同盟において日本防衛の義務があるが、台湾防衛は米国政権の政治的なコミットメントの度合いにより変わり得る。また複数ある危機シナリオ（①台湾周辺海空域での軍事行動の継続、②中国軍による台湾離島（馬祖諸島/金門島）の封鎖・制圧、③中国軍による台湾本島の封鎖、④中国軍による台湾本島への侵攻、⑤台湾有事と朝鮮半島有事の同時発生、など）において、日米による努力だけでなく、国際社会からより広範囲の政治的共感を得て、速やかに経済的・軍事的な支援を確保する必要がある。

る。

### 3. 誰に何を期待して防衛外交を行うのか

その際に頼ることのできるの、まずは英豪など日本とも防衛協力が進んでいる米国の同盟国である。米国が中国と本格的な交戦状態になれば豪州や英国は参戦する可能性が高く、自衛隊との高度な連携も求められる。この点において、日英・日豪の防衛協力が進んでいるのは重要であり、共同演習を通じた相互運用性の更なる向上や円滑化協定（RAA）を通じた来援基盤の整備は欠かせない。続いて欧州やカナダのような高度な軍事力を有する先進国やインド、インドネシア、シンガポールなどの要衝にある国々である。これらの国は、極東において直接的な戦闘行為に携わることはないかもしれないが、英豪などと連携しつつ、国際の平和と安定に対する脅威として中国に対して政治的・軍事的な圧力をかけることが可能である。一部の国は、台湾に対しても軍事・外交的支援を強化し、米国とともに対中経済制裁の発動に踏み切るかもしれない。日本とも、情勢が悪化した際の邦人退避のための相互協力を必要とし、台湾封鎖の事態においては封鎖打破への側面的支援や人道支援での協力を得ることも期待できる<sup>10</sup>。域外においても、各国軍は海外に展開する中国軍の国際的な監視活動や活動の牽制、情報収集と共有、物資供与といった形で支援を提供することが可能だ。東アジアから中東にかけてのシーレーンを航行する中国商船を足止めするなど中国の経済活動を妨害するといった制裁行為を実施することで、極東の情勢に影響を与えることもできる。

他方で、これらの国が政治的な連帯を示し中国を名指して批判することはあっても、必ずしも日本のために軍事的な支援を提供するとは限らない。地理的にも歴史的にも、これらの国の多くにとって中国は直接的な脅威ではなく、むしろ危機発生による経済面への影響を懸念している。したがって、これらの国が、より能動的かつ直接的な支援を提供するよう促していく必要がある。防衛外交の基本は相互主義であり、有事において日本が諸外国の実質的な支援を得るためには、当局間の政策協議や認識共有、各種の防衛協力枠組みの形成、共同訓練・共同演習を通じた運用性の向上のほか、日本自身が先方の安全保障問題にコミットしている必要がある。この点が今後の日本の防衛外交の最大の課題となる。

### 4. 当面の課題

以上のことから、防衛外交においては、「抑止が破綻」した状態においてどのように国際的な支援を確保できるような関係を各国と構築することができるかの検討が求められる。政策面では、従来からの「望ましい安全保障環境の整備」に加え「有事における国際社会との協力および支援の確保」を安全保障協力の目的に据えるべきであろう。また、各国に日本を支援したいと思わせる必要がある。防衛外交は相互主義的な側面があり、そのためには日

本自身が国際的な安全保障の課題に平素より積極的に取り組むことが必須条件となる。このことは、相手国に経済的な負担やリスクを強いる場合には特にそうである。「基本的価値を共有する国」といったレトリックだけでなく、日本自身が相手の安全保障問題に対して汗をかき、現場を共有していることによるのみ、相手の決断を促すことができる。日本は2011年の東日本大震災の際に世界126の国・地域および国際機構より物資や寄付金を受領した<sup>11</sup>。途上国世界からも多くの支援が提供されており、それらは長年の日本の開発協力に対する返礼として認識されている<sup>12</sup>。日本が検討すべきは、まずはウクライナに対するより実質的な軍事支援や周辺国への支援の提供である。また、紛争終結後の復興支援を主導し、欧州の平和と安定により貢献すべきであろう。現在は部隊派遣としてはゼロ状態が続く国連あるいは非国連統括型の平和活動に代わり、EUの実施する共通防衛安全保障政策（CSDP）によるアフリカ等での安定化ミッションへの貢献を模索するのも一案である。これらは対米協力としても重要であり、日本の国際社会への貢献として国際的にも評価が高まる。

併せて、日本は各国国防当局との連携の深化を図るにあたり、邦人保護協力などの枠組締結、共同訓練の実施などを行い、極東での有事において即座に対応できるような基盤を構築しておくべきであろう。特に邦人保護協力は喫緊の課題であり、まずは、台湾有事、朝鮮半島有事に備えた各国との情勢の認識を共にし、在留邦人保護の手順共有などを通じて連携の素地を作るべきだろう。韓国には約4万1千人、台湾には約2万5千人の在留日本邦人がいる。事前に大多数が退避するとしても数千人規模の邦人退去活動が必要と見込まれ、その際には、混乱のなか民航機の活用、米軍による邦人輸送協力のほか、他国との連携が必要となる。自衛隊機の使用について、韓国は許可する可能性が低く、台湾への派遣は中国が強烈に反発する恐れがある。また、邦人保護の実施において日本政府は相手国政府の主権を尊重する傾向があるが、欧米諸国は危機に際して自国民保護を優先するため、能力を有する他国との連携は不可欠である<sup>13</sup>。

## II. 日本の国家戦略に不可欠な防衛生産・技術基盤

### 1. 戦略達成のリソースの制約をどう考えるか？

米国のバイデン政権が10月に発表した国家安全保障戦略（NSS）では、今後、長期的に中国とロシアからなる既存の国際秩序に挑戦する修正主義国に、同盟国およびパートナー国とともに対峙していくことが明確に示された。ロシアと中国は異なる挑戦を突き付けているとして、「ロシアは、ウクライナ侵攻による残虐な戦争行為が示すように、今日の国際社会の基本的な国際法を無謀に無視して、自由で開かれた国際秩序に直接の脅威を突き付けている」が「中国は、急速に発展する経済、外交、軍事、技術力により、国際秩序を作り替えようとする意志をもつ『唯一の競争相手』」と位置づけ「最も必然的な地政学的な挑戦」

(most consequential geopolitical challenge) をつきつけているとしてロシアよりも脅威の上位に位置付けた。

重要なことは、米国は、米国の努力を、「目的と理由を共有する同盟国およびパートナー国とのネットワークと整合させること」と考えていることだ。地域と世界の安全と繁栄に死活的に影響する台湾海峡の平和と安定に米国の永続する利益があるとし、現状に対する中台どちらからの一方的な挑戦には反対し、台湾の独立を支持しない、と記述され、台湾海峡をめぐる中国の軍事力行使を抑止するような、米国と同盟国の軍事力の整備が喫緊の課題となっている<sup>14</sup>。

2022年5月の日米首脳会談においては、岸田首相が「日本の防衛力を抜本的に強化し、その裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する決意を表明し、バイデン大統領から、これに対する強い支持を得た上で、両首脳は、日米の能力の相乗効果を最大化し、日米同盟の優位性を将来にわたって堅持するため、宇宙・サイバーの領域や先進技術の分野を含め、日米間の安全保障・防衛協力を拡大・深化させていくことで一致」した<sup>15</sup>。

問題は、劇的な軍事拡張を行っている中国に対して、米国と日本が一定の軍事バランスを維持していくためには、相当な軍事力の拡大が必要となる一方、日本の経済が停滞して今後の高成長は期待できない中、GDPの2倍を超える日本政府の債務残高は主要先進国の中で最も高く<sup>16</sup>、今後の持続的な軍事力整備には、大きな障害として立ちはだかっていることだ。

ロシアのウクライナ侵攻を受け、ドイツのシュルツ首相は2023年のGDP比2%の国防支出を確約した。日本も与党の自民党が、2023年度から5年以内に、GDP比2%の防衛支出を達成することを提言している<sup>17</sup>。ドイツのGDP比の2%を概算すると1100億ドル規模となる。2021年の日本のGDPは、4兆9374億ドルで、ドイツのGDPは4兆2259億ドルなので、日本のGDP比2%の防衛費は1200億ドル規模となる。2022年の米国の国防予算が7530億ドル（GDP：22兆9975億ドル）、2022年中国の国防予算が2301.6億ドル（GDP：17兆4580億ドル）なので、日独の計2300億ドル規模の国防支出は、米国の国際秩序へのコミットメントの持続可能性を高め、米国民およびアジアと欧州の同盟国・パートナー国が、米国が支えてきた既存の国際秩序が維持される期待を持たせる安心材料になる。

日本とドイツは、第二次世界大戦後、抑制的な防衛力を維持してきた上に、産業技術基盤の優位性があるため、今後の政策転換による「のりしろ」は大きい。ただし、日本は債務のGDP比が256.9%（米国は133.3%、ドイツ72.5%、2021年）というGDP比2%規模の十分な国防支出をどのように達成するのかが日本政府の大きな課題となっている。

かたや中国は、2022年3月の全国人民代表大会（全人代）においても、2022年度国防予算を前年比7.1%増の1兆4504億5000万元（約26兆3000億円）にして、中央軍事委員会主席を兼任する習近平国家主席が進める強国・強軍路線を、長期的計画によって進めている<sup>18</sup>。

日本が戦略的に考えるべきは、日本の今後の防衛予算を、「掛け捨ての保険」にせず、将

来にリターンが期待できる「有益な投資」にして、インド太平洋地域の安定とともに、日本の経済成長の種としていくことだ。日本が持続的に防衛費を増額させていくためには、短期的に防衛予算を上げるだけでは不十分であるだけでなく、長期的な競争が想定される中国との軍事バランス競争を持続的に行うことはできない。現時点では、増加する防衛費の新たな財源を、借金に頼るのか、社会福祉などの他の支出を削るのか、増税をするのかが、難しい政治課題となっている。短期的な政治解決がどのようなものになるにせよ、長期的には、日本が防衛生産・技術基盤に投資を行い、その投資が将来の経済成長に繋げる戦略を考える必要がある。

## 2. 防衛外交の重要性

日本の防衛生産と技術を、将来の経済成長につなげるためには、防衛力アセットを戦略的に使う「防衛外交」の概念が重要となる。端的に言えば、日本の防衛装備品を地域の平和を損なうことなく、むしろ安定に寄与する形で、重要な「輸出品」として経済成長、および日本の外交資本として位置づけるという、これまでの「旧武器輸出三原則」の発想にしばられた「武器商人国家」へのアレルギーを克服することだ。そうなれば、今後の東南アジア、南アジア、太平洋島嶼国においては、日本の「経済戦略」と「防衛外交」を両輪として、軍事アセット（資産）を協調的な活動に用いることで、地域の平和・安定と日本の外交・経済利益を図ることができる。

実際、日本はこれまでそのような活動を「安全保障協力」や「防衛交流・防衛協力」と称して拡充させてきている。特に、1990年代以降、米国との協力関係深化に加えて、英国、フランス、豪州、インドおよび東南アジア諸国との間では、首脳・閣僚級のハイレベルから部隊レベルまで各層での交流と協力を常態化させてきた。

2016年には東南アジア地域への関与構想「ビエンチャン・ビジョン」を提唱し、地域の平和、安全及び繁栄を確保するための日ASEAN防衛協力として、①海洋及び航空分野における国際法の認識共有促進を支援、②海洋及び上空の情報収集・警戒監視、捜索救難の能力向上の支援、③多分野にわたるASEANの能力向上の支援を提唱した。

具体的には、①国際航空法、海洋法などの国際法の実施に向けた認識共有促進、②人道支援支援、③装備品・技術移転及び防衛装備・技術協力に係る人材育成などの防衛装備・技術協力、④多国間共同訓練・演習や自衛隊訓練へのオブザーバー招へいの開始などの訓練・演習、⑤オピニオンリーダー招へい等を通じた人材育成・学術交流を行っている<sup>19</sup>。

## 3. どのように防衛装備輸出を防衛外交に位置付けるか？

防衛外交の一環として日本が防衛装備品の輸出を考える際に参考になる例が韓国の装備品輸出体制である。事実、武器の積極的な海外輸出政策が韓国の国防外交領域の幅と活動量

を増やす原動力となっている。韓国の武器の輸出額は2006年には2億ドル台だったのだが、朴槿恵政権期の2014年に過去最大の約36億ドルに達し、2013～15年の3年間連続で30億ドル台となり、10年弱でその額を約14倍にまで増やしている。このような数字も含め、伊藤弘太郎キャノングローバル戦略研究所・主任研究員が、韓国がいかに効果的に武器輸出を自らの防衛外交に位置付けているかを、本稿執筆者たちとの共著「防衛外交とは何か」で議論している<sup>20</sup>。

日本が学ぶべきは、韓国政府が在外公館・駐在武官の活用や大韓貿易投資振興公社（KOTRA、日本のJETROにあたる）との連携など官民軍の支援体制を確立していることだ。これらは、ビジネス界で成功した李明博大統領等による政治的リーダーシップが重要な役割をはたした。そして、韓国が軍事的にも経済的にも力をつけ、独自の国防外交による相手国との信頼関係を積極的に構築するようになった。

興味深いことは、韓国の防衛装備品輸出政策とそれを推進する国防外交は、米国との同盟関係に基づいた対中・対露抑止のための大局的な戦略的観点に基づいたものとはいえないと、伊藤氏が分析していることだ。先にみた日本の東南アジア諸国に対する能力構築支援が対中抑止の観点から語られるのとは対照的に、韓国では戦略的な発想は皆無だとしている。伊藤氏がインタビューをした韓国軍元将官によれば、韓国の武器輸出政策には「(対中抑止のためといった)戦略などなく、装備品が売ればよいという思考に基づいている」というものだ<sup>21</sup>。

しかし、それが結果的には韓国の東南アジアへの影響力を高め、自国の防衛外交にも寄与していることを日本は認識しなくてはならない。かつての政治的マニフェストである武器輸出三原則に縛られ、効果的な装備品輸出体制を作れなかったことで、日本は防衛外交の重要な資産（アセット）を作りだすことができず、戦略的機会を失ってきたのである。

#### 4. 日本の課題

日本の置かれた地政学環境、そして衰退する産業競争力を直視すれば、「防衛力そのもの」(防衛装備庁の認識)である防衛生産基盤の強化は、日本防衛、外交、経済発展の総合戦略として最重要課題となる。具体的には、防衛外交の総合戦略が必要となる。前述の伊藤氏が、筆者らとともに提言した以下の内容が<sup>22</sup>、日本の喫緊の戦略課題となるだろう。

しかしながら我が国では2014年に防衛装備品移転三原則が制定されて本格的な装備品輸出時代の到来が期待されたが、現時点での完成装備品の輸出成果としては、2020年8月にフィリピンとの間で契約が成立した防空レーダーのみという淋しい状況にある。世界の市場で、日本の防衛産業の防衛装備品が、十分な国際競争力を持つための外交防衛戦略が今こそ必要だ。

まずは、世界の防衛技術および防衛産業市場動向などを把握するための知的基盤を確立することが第一歩になるはずだ。2021年4月27日の「統合イノベーション戦略推進会議」

では、経済安全保障の観点から独自技術流出を防ぐために、調査分析を行うシンクタンク組織新設方針を決定された。こうした組織を機能させる際に、日本の独自技術を守ることだけに専念するのではなく、機密性の高い技術であっても信頼できる相手国との技術保護メカニズムを構築した上での装備品輸出を積極的に実施するという発想も重要となるだろう。

日本の防衛生産基盤を維持・向上させることが、日本自身の防衛力強化に直接寄与することは当然のことだが、装備品輸出は日本の防衛外交の一つの重要な手段でもある。日本が今後、苦しい財政状況の下で、持続的に防衛力に投資していくためのきわめて重要な手段である。

## おわりに

以上、防衛外交の視点から、有事対応への備えと装備品移転において検討すべき事項を述べてきたが、それらには二つの共通点がある。ひとつは、既存アセットの活用であり、いずれも大規模な追加予算を必要としないということである。費用対効果が高いとも言えるが、そのためには体制面や運用面を拡充することが必須条件である。もうひとつは、明確な方針の必要性である。ともすると、防衛外交の諸活動は各方面からの要望に暫定的に「対処」する形で行われることがあるが、組織で共有された明確な方針がない限り、その実利は得られにくい。「やった感」だけで満足しないように、組織的な取り組みが必要である。既存アセットを活用するため新たな装備品を調達するよりは手軽に行える活動ではあるが、政策目標に照らしてリソースをどのように組み合わせるべきなのか政策と運用の両面から絶えず評価する必要がある。

(笹川平和財団主任研究員、上席研究員)

---

<sup>1</sup> 各国の具体的な取組みについては、次の第6章～第11章を参照。

渡部恒雄、西田一平太『防衛外交とは何か - 平時における軍事力の役割』(勁草書房、2021年)

<sup>2</sup> 「従来の発想にとらわれることなく、大胆に、戦略的な国際防衛協力を進めてほしい。

そのことによって、(中略)、戦略的な外交・安全保障戦略の、一翼を担ってほしい」

安倍内閣総理大臣訓示(平成27年12月16日)より一部抜粋

<sup>3</sup> 防衛省『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』平成30年12月18日

<sup>4</sup> 『防衛外交とは何か』15 - 18頁。

なお、資産とは航空機や艦艇など有形資産に加え、各種制度や協定および運用・技術知見など無形資産を含むとされ、防衛外交に明らかに含まれないものとして戦闘あるいは戦闘に至る恐れのある強制行為や敵対行動が挙げられている。

<sup>5</sup> しかしながら、これらの伝統的な軍事力の役割が縮小したものではない。

<sup>6</sup> 『防衛外交とは何か』13 - 15頁。

<sup>7</sup> 外交的成果を事後的にアピールする「戦略的広報」や「パブリック・ディプロマシー(広報外交)」、相手の世論分断や混乱を期すディスインフォメーションとは異なる。

詳しくは、青井千由紀「戦略的コミュニケーションと防衛外交」『防衛外交とは何か』第3章を参照。

---

<sup>8</sup> “Total bilateral aid commitments to Ukraine between January 24 and October 3, 2022, by type and country or organization,” Statista.

<https://www.statista.com/statistics/1303432/total-bilateral-aid-to-ukraine/>

域外からも豪州・NZ・カナダ・イスラエル・台湾・日本などから軍事装備品が提供されている。

<sup>9</sup> Judy Dempsey, “Ukraine Exposes Europe’s Competing Narratives About Russia,” Carnegie Europe, 4 October 2022.

<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88084>

<sup>10</sup> 台湾が封鎖された事態において人道支援を行うにあたっては、人道支援を行う航空機や艦船が中国軍による妨害（攻撃）を受けないように軍事的な優勢を確保する必要がある。このため、日本および各国は米軍との役割分担と調整を事前に行っておくべきである。なお、台湾が封鎖されて人道的な危機が発生した際、隣国の日本が何も手出しをしないという対応をするのであれば、それは日本に対する国際的な信頼を失墜させる。日本に対する共感が著しく低下した場合、日本が紛争に巻き込まれた際の国際的な支援を得られにくくすることにつながることも留意が必要である。

<sup>11</sup> 外務省「平成 24 年版外交青書（外交青書 2012）」

<sup>12</sup> 中内康夫「東日本大震災に対する国際的支援の受入れ ～190 を超える国・地域等からの支援表明への対応～」『立法と調査（2011 年 6 月 No.317）』参議院事務局

[https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2011pdf/20110601065.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2011pdf/20110601065.pdf)

<sup>13</sup> なお、邦人保護の観点からは、中国人民解放軍との人的関係の構築や信頼醸成も重要となる。朝鮮半島有事やアフリカでの騒乱の際には、日本は米国・欧州等のほか中国にも自国民の輸送を依頼せざるを得ない場面が出てくる恐れがある。2011 年コートジボワールでの日本大使公邸襲撃事件ではフランスが日本大使を救出した。中国は 2011 年のリビア内戦の時から大規模な邦人救出作戦を展開しており、2015 年のイエメン情勢悪化の際の中国国民救出作戦では日本人 1 名を含む 15 カ国の外国人も救出している。

<sup>14</sup> The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

<sup>15</sup> 「日米首脳会談」外務省ウェブサイト、2022 年 5 月 22 日、  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_003322.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_003322.html)

<sup>16</sup> 「これからの日本のために座財政を考える」財務省ウェブサイト（2022 年 11 月 17 日アクセス）、  
<https://www.mof.go.jp/zaisei/current-situation/situation-comparison.html>

<sup>17</sup> 「自民公約、防衛費『GDP 比 2%念頭』 原発は最大活用」 2022 年 6 月 9 日『日経新聞』  
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA092XH0Z00C22A6000000/>

<sup>18</sup> 『『強国』継続を明確化 コロナ禍も軍拡加速—国防予算、日本の 5 倍・中国全人代』2022 年 3 月 6 日、『時事ドットコム』  
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022030500568&g=int>

<sup>19</sup> 「ビエンチャン・ビジョン～日 ASEAN 防衛協力イニシアティブ～」防衛書・自衛隊ウェブサイト（2022 年 11 月 20 日）  
<https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/vientianevision.html>

<sup>20</sup> 伊藤弘太郎「韓国の「国防外交」——「国家生存」の手段から「多様な国益実現」のための実利主義へ」渡部恒雄・西田一平太編著『防衛外交とは何か—平時における軍事力の役割』第 11 章（2021 年、勁草書房）

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 笹川平和財団安全保障研究グループ 「政策提言—日本の防衛外交強化に向けて」2021 年 10 月、6 頁、  
[https://www.spf.org/global-data/user29/SPF\\_PolicyRec\\_DefenceDiplomacy\\_JP\\_20211015.pdf](https://www.spf.org/global-data/user29/SPF_PolicyRec_DefenceDiplomacy_JP_20211015.pdf)



## 5 ウクライナ戦争後のインテリジェンスの未来

長島 純

第二次世界大戦中、解読不可能とされたドイツ軍の暗号「エニグマ」は、連合軍を作戰面で苦境に追い込んだが、コンピューターの生みの親と言われるアラン・チューリングを中心とする技術者チームによって解読され、大戦の終結を2年以上も早めることになったとされる。また、同時期に、前線を視察する山本五十六連合艦隊司令長官の行動計画が米軍によって解読されたことで、ブーゲンビル島上空で山本司令長官が乗る搭乗機が撃墜された。それらは、暗号解読をめぐる熾烈な情報戦として後世に語り継がれているが、元来、情報を巡る戦いは、自らの立場を相対的に相手よりも優越するために熾烈な攻防を繰り広げ、勝利の鍵を握るためのものであり続けた。その戦いは、国家であり、社会であり、クラウゼヴィッツが指摘する「政治の延長」としての戦争そのものに違いない。それがインテリジェンスであり、日常に実存する多数の事実の積み重ねの上に、専門家による分析・評価が加わり、新たな価値が付与される結果、意思決定や状況判断のツールとしての重要な役割を果たし得る所以でもある。

### 1. 「カインの罫」

そもそも、インテリジェンスは、意思決定の羅針盤として位置づけられるが、もし、そこに意図的で誤った解釈と判断が加えられれば、元々の事実からは遠ざかり、歪曲される結果として、直接的な被害を現実に招きかねない。それは、時に、人々を「カインの罫」（旧約聖書に登場するアダムとイブの息子、人類の最初の嘘をついたと言われる）に陥れ、取り返しのつかない具体的な災禍をもたらすことさえある。

2005年、ブッシュ元米大統領は、2003年に開戦したイラク戦争を振り返り、「最大の痛恨事は、イラクに関する情報の誤りだった」として、米国を開戦に踏み切らせた大量破壊兵器に関するインテリジェンスが誤情報に基づくものだったことを悔やむ旨の発言を行った。このような情報の誤りは米情報機関のみならず米国政府の信頼性を大きく傷つけたことは間違いない。そして、今回、17年の歳月を経ての国連安保理において、ブリンケン米 국무長官は、イラク戦争に関し過誤のあった「米国の苦い歴史」を念頭に、米国は、ロシアがウクライナ侵攻を遂行することを阻止すべく、情報をウクライナや同盟国等に積極的に開示すると明言した。事実、米国は、国家安全保障担当大統領補佐官が統括する「タイガーチーム」が省庁横断で情報分析にあたり、関係者に対して、積極的なインテリジェンスの共有と開示を続けている。それは、ロシアが流布する偽情報やナラティブの効

果を無効のものとして、ロシアのハイブリッド戦争の機先を制する成果を導くと共に、国際社会の関心と注目をウクライナに向けることに功を奏している。

このような積極的な情報公開は「開示による抑止 (Deterrence by disclosure)」と呼ばれ、ロシアが取り得る行動オプションに対して大きな影響を与え、欧米諸国間の米国の情報に対する信頼感を取り戻すことに結びついた。この開示による抑止を実現させたのは、米国の反省と努力だけではなく、インテリジェンスを支える技術の進化であったことは言うまでもない。例えば、両用技術の進化に伴い、複数の米衛星画像会社が、ロシア軍の行動に関する画像情報を積極的に提供、公開し<sup>i</sup>、それらがビッグデータ化されることで、ウクライナ軍及びこれを支援する欧米諸国、NATO などが行う情報分析や評価活動の適時性と質の向上に大きく貢献することになった<sup>ii</sup>。それは、これまで軍事情報とは距離が置かれた商用衛星画像が、その品質と汎用性を飛躍的に向上させた結果、ロシア軍の現況を情報共有する上で非常に有用なアセットとなり得るものに進化したことを意味する。

また、民間宇宙通信がサイバー攻撃に対する情報通信の脆弱性を補強し、作戦運用の円滑化に直接の貢献をなし得たことも大きな成果として挙げられる。それは、ウクライナの作戦運用面におけるレジリエンスを増大させたスターリンク (Starlink) システムであり、SpaceX 社による宇宙空間低軌道に展開する人工衛星コンステレーション (Satellite constellation)<sup>iii</sup>と地上におけるシステム端末によって構成される人工衛星経由のインターネットサービスを指す。この通信システムは、ロシアのサイバー攻撃や電磁波攻撃によって妨害される通信ネットワークの脆弱性を補い、通信インフラが提供されない地域における情報の共有や送受信を可能にした。この事実は、世界的に、宇宙接続通信の重要性を再認識させると共に、ロシア軍の軍事活動がリアルタイム化された「OSINT (Open Source Intelligence)」情報として関係者間でシームレスに共有されることを実現し、ウクライナ軍の作戦運用上の優位性を高めることに寄与した。また、ロシアによるスターリンク・システムへの電磁波妨害が懸念されたが、その周波数変換やシステム・ソフトウェアのアップデートにより、実際の妨害攻撃の回避に成功したとされるなど、攻撃に対する抗堪性 (レジリエンス) を兼ね備えている可能性があることが明らかになった<sup>iv</sup>。

更に、2022年2月のウクライナ侵攻前後から、ロシアのウクライナ国境付近への戦力移動や展開配置の状況が、スマートフォンなどの情報デバイスにより、軍隊とは無関係の個人や集団によって撮影され、Facebook、Twitter や視覚性と即時性に優れる Tik Tok などの SNS アプリを通じて、世界中に発信されていった。そして、それらの夥しい数の画像情報は、加工処理されて、ビッグデータ化される過程において、ほぼリアルタイムで戦場に還元され、ウクライナ側の戦闘効率を向上させることになった。これは、情報デバイスやアプリケーションの進化によって、一般市民が、膨大な軍事情報データを収集、配布することに寄与し得るようになったことに等しい。そして、世界中の人々は、情報通信技術 (ICT) や情報アセットの進化によって、戦場の悲惨な状況を時間的、距離的な制約を

超えて共有することが可能となり、その活動に関わっている人々の意識の有無に関わらず、軍事的なインテリジェンスの質的向上が図られたのである<sup>v</sup>。

今回のロシアによるウクライナ侵攻の経緯を振り返ると、情報と技術の長い歴史と関係が浮かび上がってくる。非軍事的な衛星画像情報、OSINT 情報、SNS 上のチャット情報などを総合的に分析、処理する中で、敵味方各々の部隊の状況は正確に把握されるようになり、俯瞰的に戦域全体を掌握することが可能となった。それは、ロシア軍の展開や配置に係るインテリジェンス活動を通じて戦場が可視化され、「ガラス箱の中の戦争」という状況を現出させたことに等しい。また、イーロン・マスク氏が提供したスターリンクと呼ばれる衛星通信インターネットは被害を受けたウクライナの指揮通信機能を補完し、作戦の生命線というべき情報データ通信路の安全を確保することに貢献した。それは、戦争における情報通信技術（ICT）のレジリエンスを高めることを意味し、インテリジェンスにおける通信技術の重要性を再認識させることになった。このような様々な環境変化を踏まえ、インテリジェンス活動が一国だけで排他的に遂行することが現実的ではなくなりつつある中で、パートナーシップや多国間の関係強化を重視した、インテリジェンスの協調や分業が更に加速することが予想される。

## 2. 情報同盟「ファイブアイズ」の進化

今回のロシア軍による、軍事力と非軍事力を融合したハイブリッドな戦い方の影響を極限化する上で、ウクライナを支援する NATO やパートナー諸国間の円滑な情報共有とロシア側の虚偽を反証するための迅速な情報提供は死活的なものとなったが、それらは一朝一夕で実現したわけではない。実際に、2014年のロシアによるクリミア併合以降、二国間ベースながら、NATO 加盟国が中心となって、ウクライナに対して各種装備品を供与し、軍人の教育訓練に関する支援などを通じた様々な支援を積み重ねていなければ、インテリジェンス上の作戦支援も円滑に進まなかったであろう。また、今回の軍事侵攻に際して、事前に、キエフに所在する NATO 連絡事務所を通じて、商用衛星画像に関する情報提供に加え、サイバー防御、指揮通信、後方兵站などの総合的な支援態勢が整備されていたことも、ウクライナのインテリジェンス上のレジリエンスを高める上で大変有効であった。このような状況に鑑みれば、インテリジェンスにおけるパートナーシップを平時から構築し、維持していくことが、今後も繰り返されるハイブリッドな戦い方への対応の鍵を握ることは間違いないであろう。

また、今回のロシアによるウクライナ侵攻では、欧州の安全保障に直接関係する欧米諸国だけでなく、情報同盟としてのファイブアイズ(Five Eyes)が、戦闘領域における衛星画像、ドローン映像、レーダー情報、傍受された通信へのアクセスを一部開放して、ウクライナに対するインテリジェンス支援に関与することとなった。それは、豪州、ニュージーランドという太平洋諸国が、ウクライナへの情報支援という形で、物理的な距離の壁を超

えて、直接的なウクライナ支援を行ったことに等しい。そもそも、ファイブアイズは、第2次世界大戦末期、チャーチル首相が、戦艦プリンス・オブ・ウェールズ上で、連合国の盟主であったルーズベルト米大統領と首脳会談を行い、通信傍受した機微な暗号情報の共有に関する合意から始まった。現在は、米国、英国、カナダ、豪州、ニュージーランド五カ国から構成され、政治的、軍事的な情報共有のための同盟と位置づけられている。長らく、戦後の歴史上、人を媒体とするインテリジェンスの共有を通じて、東西冷戦の勝利にも大いに貢献してきたが、21世紀になって、国際環境が急激な変化を遂げ、インターネットなどの情報通信技術(ICT)が急速に進化する中において、その存在意義と機能上の実効性を確保すべく、それらの変化に柔軟に適應するための取り組みが開始されている。

事実、2020年6月以降、ファイブアイズは、共通の安全保障政策の強化やパートナー諸国との関係強化などを確認した国防相会合の概要を公表し、財務大臣会合においてはコロナ感染症の経済的課題について議論し、更に香港問題でも中国との摩擦を恐れない姿勢を示すなど、外交・経済分野での存在感を強めつつある。しかし、その一方で、情報同盟としては、多様な情報量の一層の増加と技術進化に伴う仮想空間と現実空間の融合が進む中で、流通する情報量に処理技術が追いつかなくなることへの危機感が大きい。その結果、ファイブアイズは、人工知能(AI)や量子力学などの新興・破壊的技術(EDT: Emerging disruptive technology)を積極的に情報アセットに取込み、対外的な技術協力の枠組みを活性化して、優先的かつ加速度的に進化を続ける技術環境への適合に対して積極的な姿勢を示している。

### 3. 未来のインテリジェンス

クラウドヴィッツは「戦いそのものが変わることは無いが、時代の流れの中で、戦争において無力化すべき敵の重心は遷移する」と指摘し、戦いの普遍性と共に、変化への的確な対応の重要性を示唆している。将来的に、サイバー、宇宙、認知領域などを含めた領域横断的な作戦や、軍事的手段と非軍事的手段を組み合わせたハイブリッド戦争が世界に敷衍しつつあるという戦略環境の変化に対して、情報活動の重心も現実空間と仮想空間の間で変化し続ける可能性が高い。そのような状況の下では、人間を中心とした情報活動に依拠するアナログ情報を主体とする情報戦と、積極的にEDTを取り込んだ技術集約型のデジタル情報を重視する情報戦の間で、情報当事者が、状況の変化に応じて柔軟な環境適合を図ることが求められている。

その中で、特に、デジタル情報の重要性が高まる中であっても、アナログ情報の価値が変わることがないことについては肝に銘じておくべきである。近年、米情報機関は、アフガニスタンにおけるタリバン首都制圧やロシアによるウクライナ侵攻に際して、人的情報(ヒュミント)の重要性を過小評価していたとの批判を受けている。それは、米軍や米情報機関が、アフガニスタンでは、米国の撤退後にも政府とその軍隊が少なくとも6か月間

は持ちこたえることができると見積もり、ウクライナでは、ロシア軍がウクライナの首都キーウを 2 日以内に占領すると想定していたと報じられていることに基づくものであるが、それが事実とすれば、現実には情報機関の分析の方向性自体に問題があったことになる。それは、アフガニスタンにおけるタリバン勢力の戦闘意欲、そしてウクライナにおける政府や市民の戦う意思という、人間自体に係わるアナログ情報を情報機関が誤って判断していたことに他ならない。それは、ハイブリッドな戦い方が一般的になっても、デジタル情報と共に、人的なアナログ情報をより意識して、取り扱う必要があることを示している。

今後、インテリジェンスの属性が、時代の変化と技術の進化の中で変化を遂げ続けることは疑う余地も無いが、情報戦における「アナログとデジタル」、「開示と秘匿」という対称的な価値基準の中において、意思決定者は、戦争や作戦の目的に応じて、これらを最適な方法で組み合わせ、情報としての最適解を選択することが求められる時代に入ったかもしれない。そして、それは、急速に変化する時代環境の中にあっても、主権国家として存続し続けるために、次世代の為政者や軍のリーダーに求められる重要な資質の一つであることは間違いないであろう。

そして、インテリジェンスを取り巻く環境が大きな変化を迎える中であって、戦争におけるインテリジェンスの重要性が普遍的なものである以上、それに関わる実務家達は、前例踏襲を尊重して、現状に拘泥するのではなく、政治、経済、社会、そして技術の変化に併せて走り続ける努力が求められている。有名な児童小説「鏡の国のアリス」の中で、主人公アリスは、走り続ける赤の女王から「その場に居続けるなら、走り続けなければならない(It takes all the running you can do, to keep in the same place)」と諭される。世界の安全保障環境を取り巻く弛まない変化から取り残されず、ハイブリッド戦争を含む新たな戦いの中で生き残るには、意思決定や情報判断の基盤となるインテリジェンスこそが、その最先端を走り続ける存在であり続けるべきである。

(中曽根平和研究所研究顧問 元空将)

---

<sup>i</sup> Tim Lister, “New satellite images show advanced Russian military deployments in Belarus,” *CNN*, February 7, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/02/06/europe/russia-military-images-intl/index.html>.

<sup>ii</sup> Victor Abramowicz, “Military operations in a more transparent world,” *the Interpreter*, February 14, 2022, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/military-operations-more-transparent-world>.

<sup>iii</sup> コンステレーションとは、「もともと『星座』を意味する言葉であるが、人工衛星の分野では全地球規模で人工衛星を多数機配置したシステムを指す。」齋藤宏文「宇宙開発、小型レーダ衛星の多数機コン

---

ステレーション」 JAXA 宇宙科学研究所、2019 年 2 月 26 日、

<http://www.isas.jaxa.jp/feature/forefront/190226.html>.

<sup>iv</sup> Valerie Insinna, “SpaceX beating Russian jamming attack was ‘eyewatering’: DoD official,” *Breaking Defense*, April 20, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/04/spacex-beating-russian-jamming-attack-was-eyewatering-dod-official/>.

<sup>v</sup> Chris Stokel-Walker, “TikTok Was Designed for War,” *Wired*, March 1, 2022, <https://www.wired.co.uk/article/ukraine-russia-war-tiktok>.

## 6 核の脅威への対応

—核をめぐる日米の安全保障とその課題—

村野将

長い間、日本における核をめぐる議論は、「核軍縮の努力を怠っている核保有国」と「核軍縮の働きかけを行う非核保有国」という対立の構図で語られることが少なくなかった。しかし、こうした「持てる国」と「持たざる国」という対立の構図は、核不拡散条約（NPT）のような特殊な文脈の中で人工的に作られたものであり、日本が直面している実際の安全保障環境を反映したものではない。

現在、日本が直面している核をめぐる安全保障環境とは、「ルールに基づく国際秩序の現状維持国」と「核武装した現状変更国」との対立と言うべきものである。この構図は、2022年2月以来続くロシアによるウクライナ侵攻の中で、ウラジーミル・プーチン大統領が核兵器の使用可能性を度々示唆してきたことによって、より明確となった。無論、既存の国際秩序に挑戦しようとする核武装国はロシアだけではない。北朝鮮の金正恩政権は、国際社会からの非核化の働きかけに一切応じることなく、核・ミサイル能力の量的・質的向上を一貫して追求し続けている。そして中国の習近平政権は、2022年10月の第20回共産党大会の中で、台湾統一の方針に関し「決して武力行使の放棄を約束しない」と断言するとともに、軍の近代化に関しては「強大な戦略抑止力の体系を構築する」として、核戦力を強化していく姿勢を示している。

こうした状況を前に、米国のジョー・バイデン政権は、10月27日に公表した「核態勢見直し（Nuclear Posture Review: 2022NPR）」の中で、「2030年代までに史上初めて、2つの核大国（注：中国・ロシア）に同時に直面することになる」との認識を示している<sup>1</sup>。しかし、すでに日本の防衛省が北朝鮮の核能力について、「技術的には、核兵器の小型化・弾頭化を実現し、これを弾道ミサイルに搭載してわが国を攻撃する能力を既に保有しているとみられる」と評価しているように、日本にとって北朝鮮の核は「安全に対する重大かつ差し迫った脅威」であり、中国・ロシアと比べて量的・質的に劣っているからといって軽視することはできない<sup>2</sup>。

つまり、現在の日本は、ルールに基づいた既存の地域・国際秩序に挑戦しようとする3つの核武装国に囲まれているという意味において、世界で最も厳しい安全保障環境に置かれ

<sup>1</sup> Department of Defense, Nuclear Posture Review, October 27, 2022.

<sup>2</sup> 防衛省『令和4年版防衛白書』2022年。なお、日本政府が北朝鮮の核搭載能力について断定的な見立てを示したのは、2018年12月に公表された「防衛計画の大綱（30大綱）」においてである。30大綱における記述は、「核実験を通じた技術的成熟等を踏まえれば、弾道ミサイルに搭載するための核兵器の小型化・弾頭化を既に実現しているとみられる」というものであった。なお、同年の『平成30年度版防衛白書』における記述は、「小型化・弾頭化の実現に至っている可能性が考えられる」と若干の違いがある。

ていると言っても過言ではない。こうした深刻かつ複雑な核の脅威に直面する中で、国民の安全を確保して行くためには、米国の拡大核抑止（核の傘）を含む日米同盟の抑止力をソフト（制度・枠組み）とハード（能力・態勢）の両面から強化する必要がある。

### ロシア・中国・北朝鮮が追求する「セオリー・オブ・ビクトリー（勝利の方程式）」

ロシアによるウクライナ侵攻に際し、プーチン大統領があからさまな核恫喝に乗り出してきたことで、現在では核の脅威が一般の人々にも現実かつ深刻に受け止められるようになってきている。しかし、米欧の戦略コミュニティにとって、これは新しい課題ではない。特に、2014年のロシアによるクリミア侵攻以降、戦略コミュニティでは、現状変更勢力が核をちらつかせた脅しを行いながら、米国が介入意志を固める前に既成事実化を達成しようとする、概ね共通した「セオリー・オブ・ビクトリー（勝利の方程式）」を構築している形跡が見られることへの警戒感が非常に高まっていた<sup>3</sup>。

これらの現状変更国のセオリー・オブ・ビクトリーの中で、核兵器の役割は状況の切迫度に応じて、段階的に変化していくものとされている。最初に行なわれる可能性が高いのは、「もしA国への支援を続けるならば、B国を火の海にする」、「制裁を解除しなければ、核攻撃も辞さない」といった、核使用をほのめかす言葉による脅しに加えて、模擬弾の発射を伴う核運用部隊の演習など、その実力を誇示するといった行動である。実際、ロシアはウクライナ侵攻の直前に、戦略核部隊の演習を行っていたほか、侵攻開始後の2月27日には、戦略核部隊を特別警戒態勢に移行させる命令を下している。

それでもなお、現状維持勢力が抵抗を続ける場合には、状況を一段階エスカレートさせる措置として、本物の核弾頭を搭載したミサイルを無人地帯に向けて警告発射するなどして脅しの信憑性を高め、交渉においてより有利な立場をとろうとすることが考えられる。実際、北朝鮮がミサイル発射や核実験を繰り返し、米朝間の緊張が高まっていた2017年9月には、当時の李容浩外相が「太平洋上での水爆実験」を行う可能性に言及している。この言動は、一般には北朝鮮が常日頃から行っている大袈裟な脅しの1パターンにすぎないと受け取られたが、筆者を含む核戦略の専門家は、北朝鮮が核ミサイルを使った大気圏内核実験を実際に行う可能性を懸念していた。また、現在進行形のウクライナをめぐる状況においても、ロシアがウクライナ国境付近で核実験を計画しているとの見方が報じられたこともあった<sup>4</sup>。

これらの脅しによっても状況が改善されない場合には、現状維持勢力側の戦闘部隊に加えて、航空基地や港湾、兵站基盤などの後方支援拠点などを核攻撃することで作戦を物理的に

<sup>3</sup> トランプ政権が策定した2018年版のNPRでは、こうした警戒感が色濃く反映されている。

Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018. また、これらの核武装国のセオリー・オブ・ビクトリーについての分析は、ブラッド・ロバーツ（村野将監訳）『正しい核戦略とは何か』勁草書房、2022年に詳しい。

<sup>4</sup> Larisa Brown, George Grylls, “Putin ‘orders nuclear military train to Ukraine’”, *Times*, October 03 2022.



妨害したり<sup>5</sup>、都市部への限定的な核攻撃を試みて、抵抗の意志を挫こうとすることが想定される<sup>6</sup>。

もっとも、北朝鮮に限らず、中国やロシアでさえも、米国と全面核戦争を戦って勝利できると考えているわけではない。言い換えれば、彼らの核を用いたセオリー・オブ・ビクトリーは、①現状維持勢力の抵抗と米国の介入を心理的・物理的に阻止しうる、②（潜在的な核使用を含む）米国の報復を抑止しうる、という条件を同時に満たさなければ機能しない。仮に限定的な核使用によって、ウクライナ軍や米韓連合軍の地上部隊、あるいは西太平洋上の米空母打撃群の作戦行動を一時的に阻止し得たとしても、それに対して耐え難い反撃を被る可能性が高い場合には、それまでに獲得した領域の保全や目標とする領域（ウクライナ東部や台湾）への再侵攻が困難になるばかりか、場合によっては体制の存続すら危ぶまれることになり、結果的に戦略目標を達成できなくなってしまうからである。

### 「セオリー・オブ・ビクトリー」を支える低出力核兵器と戦略核兵器の役割

ロシア・中国・北朝鮮は、前述の諸条件を満たすためにどのような能力や運用ドクトリンが必要であるかをよく理解していると考えられる。まず、米国の閾値を超えない程度に核使用の影響を局限するという観点から、限定使用のための核兵器は、爆発力が10キロトン程度に収まる低出力核であることが望ましい。ロシアは、冷戦期から低出力核と各種運搬手段を実戦配備し続けてきた<sup>7</sup>。ウクライナに対する攻撃でも繰り返し使用されているイスカンデルM・SRBMやイスカンデルK巡航ミサイルは、いずれも10キロトン程度の低出力核を搭載しうる核・非核両用システムである。また、極超音速兵器と称される（実態は、イスカンデルMを改修した空中発射型弾道ミサイル [Air-launched Ballistic Missile: ALBM]）キンジャールをはじめ、戦略爆撃機や戦闘攻撃機から発射可能な低出力核兵器も複数存在する。

中国については、核戦力の実態が不透明であることもあって、現在のところ低出力核兵器を実戦配備している確たる証拠は確認されていない。しかしながら、中国のミサイル戦力は、比較的命中精度が向上しているはずのDF-21やDF-26のような中距離弾道ミサイルであっても核・非核両用の運用がなされていることや、過去に行われた核実験の実績から推測される技術力などを考慮すると、将来的に低出力核を配備する可能性は否定できない<sup>8</sup>。実際、

---

<sup>5</sup> 相手の戦闘部隊や兵站などの軍事目標に対する攻撃は、核戦略の専門用語で「カウンターフォース（対兵力）」攻撃と呼ばれる。

<sup>6</sup> 相手の軍事力を標的とする「カウンターフォース」に対して、産業基盤や民間人を含む都市部に対する攻撃は、「カウンターバリュー（対価値）」「カウンターシティ（対都市）」攻撃と呼ばれる。

<sup>7</sup> Hans M. Kristensen and Matt Korda, *Nuclear Notebook: Russian nuclear weapons*, Bulletin of the Atomic Scientists, 2022.

<sup>8</sup> Hans M. Kristensen and Matt Korda, *Nuclear Notebook: Chinese nuclear forces*, Bulletin of the Atomic Scientists, 2021. なお、米国防省はDF-26を「将来、低出力核弾頭を搭載する可能性が最も高い兵器システム」と評価している。Department of Defense, *Annual Report to Congress, Military and Security*

2022NPR では「中国指導部が利用しうる核オプションの範囲は今後数年で拡大する」とした上で、核恫喝や限定的な核の先行使用などの幅広い戦略を採用する可能性が懸念されている<sup>9</sup>。

北朝鮮は、日本を射程に収めるノドン以上の中長距離弾道ミサイルに搭載するための、比較的爆発力の大きな核弾頭の開発には成功していると思われるが、在韓米軍基地など主として韓国国内の目標を攻撃対象とする KN-23 のような、比較的ペイロードの小さい短中距離ミサイルに搭載しうる小型かつ低出力の核弾頭が開発された形跡はまだない。しかし、金正恩は 2021 年 1 月の朝鮮労働党第 8 回大会において提示したとされる「国防 5 ヶ年計画」の一環として、核兵器の小型化を指示しており、これが 7 回目の核実験を意図する主たる動機となっていると考えられる。また、北朝鮮は 9 月 25 日から 10 月 9 日の 15 日間にかけて行われた一連のミサイル発射を「戦術核運用部隊」の訓練と説明しており、自ら低出力核の開発・保有を目指していることを明らかにしている<sup>10</sup>。

このように、低出力核は米国が介入する閾値を超えない程度に核使用の影響範囲を限定するという意味において、ロシア・中国・北朝鮮のセオリー・オブ・ビクトリーの中で重要な役割を果たす。だが前述した通り、低出力核を使用した後に、米国から壊滅的な報復を受ける恐れがある場合には、彼らのセオリー・オブ・ビクトリーは破綻してしまう。そこで必要となるのが、限定核使用に対する米国の報復を確実に抑止するための米国本土に対する戦略打撃能力である。

ロシアは、冷戦の開始以来一貫して米国に対する戦略核攻撃能力を追求し続け、1970 年代には米国との間で、どちらかが先制攻撃を仕掛けたとしても、生き残った互いの第二撃能力によって共倒れになる関係（いわゆる「相互確証破壊」）を確立させた。現在、米露間では 2010 年に締結された新戦略兵器削減条約（新 START）に基づいて、戦略核弾頭および運搬手段の配備上限（戦略核弾頭：1550、運搬手段：700）が定められており、戦略的安定性が維持されている。戦略的安定性という概念は、軍縮・軍備管理コミュニティの間では、大国間が安定的な関係を築く上で好ましいものと見なされており、オバマ政権の 2010NPR やバイデン政権の 2022NPR でもその重要性が強調されている。しかし今回ロシアは、この戦略的安定性を逆手にとる形で、ウクライナに侵攻したという事実を看過すべきではない。プーチン大統領は、2014 年のクリミア侵攻時と同様に、限定的な核の脅しをちらつかせつつ、通常戦力による迅速な既成事実化を行ってしまえば、米国はロシアとの間で緊張が戦略核レベルにまでエスカレートすることを恐れて、直接的な軍事介入を躊躇すると判断したと考えられる。実際バイデン大統領は、2021 年末の時点でウクライナに米軍を派遣しないことを再三明言しており、その理由に「ロシア軍と米軍が戦うことになれば、世界大戦にな

---

*Developments Involving The People's Republic of China 2021.*

<sup>9</sup> Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2022.

<sup>10</sup> 鈴木拓也「核攻撃能力の警告」と金総書記「戦術核運用部隊の訓練を指導と報道」朝日新聞、2022 年 10 月 10 日。

る」として、核エスカレーションのリスクを過度に強調していた。これが唯一の要因ではないにせよ、バイデン発言がプーチンの戦略計算を容易にしたことは否定できない。

このように戦略レベルの安定性を逆用し、それ以下のレベルでよりアグレッシブな現状変更行動を試みようとする誘因が高まって状況が不安定化することを、抑止論では「安定・不安定の逆説（パラドックス）」と呼ぶが、同様の状況は中国・北朝鮮との間にも生じる可能性が出てきている<sup>11</sup>。

2021年には、複数の民間専門家が行った商用衛星画像の分析を通じて、中国が最新型のICBM・DF-41用と見られるサイロを300箇所以上建設していることが明らかになった<sup>12</sup>。DF-41は1基あたり最大10発もの核弾頭を搭載しうるように設計された多弾頭ICBMとされている<sup>13</sup>。また米国防省は、中国の核弾頭製造能力を「2027年までに最大700発」「2030年までに少なくとも1000発」「2035年までに1500発保有する可能性がある」と評価している<sup>14</sup>。1500発という規模は、新STARTに基づいて米露が保有している戦略核弾頭の配備上限とほぼ同数である。商用衛星画像で場所が特定されているように、固定サイロに配備されたICBMは先制攻撃に対して脆弱性が高い。しかも、1基に複数の核弾頭を搭載したミサイルは、それだけ戦力としての価値が高くなるから、中国としてはこれらが先制攻撃で破壊される前に発射してしまおうという誘因が働きやすい。もしDF-41の配備が本格化すれば、米中間の危機における安定性は著しく悪化することが予想される。

### 戦略的安定性と複雑化する核リスク

こうした背景を受け、米国の戦略コミュニティでは、中国と戦略的安定性に関する対話を始める前提として、中国との間にも相互脆弱性が存在することを公式に認めるべきではないかとの議論が出始めている。今後、米国が中国との間でも相互脆弱性に基づく関係を構築していくとすれば、米露間と同様に長距離ミサイルや爆撃機などの核運搬手段に配備上限を設けるか、かつてのABM（Anti-Ballistic Missile）条約のように米国本土のミサイル防衛を量的に制限することなどが考えられる。これは米中間の戦略レベルでの軍拡競争を避ける方策として、核兵器の役割低減を掲げるバイデン政権にとって魅力的なオプションに映る可能性がある。現に2022NPRでは、中国との間で戦略的リスクを軽減するための実際的措置について議論する必要があるとされており、「能力と行動の相互抑制に関する追加的な

---

<sup>11</sup> 「安定・不安定の逆説」に関する基礎的な議論としては、Glenn Snyder, “The Balance of Power and the Balance of Terror,” in Paul Seabury ed., *The Balance of Power*, San Francisco, CA: Chandler, 1965.

<sup>12</sup> Joby Warrick, “China is building more than 100 new missile silos in its western desert, analysts say”, *Washington Post*, June 30, 2021. Matt Korda and Hans Kristensen, *A Closer Look at China’s Missile Silo Construction*, November 2, 2021.etc.

<sup>13</sup> ただし、DF-41が実際に10発の核弾頭を搭載できるかどうかは弾頭の軽量化技術等に拠る。

<sup>14</sup> Department of Defense, *Annual Report to Congress, Military and Security Developments Involving The People's Republic of China 2022*.

議論のための基礎を築きうるような措置も含まれる」との記述がある<sup>15</sup>。

しかし以下の理由から、日本はこうした考えを受け入れることに慎重にならざるを得ない。第一に、3カ国以上の戦略的安定性を同時に追求することは非常に困難である。米国は既にロシアとの新 START を通じて、戦略核弾頭の配備上限を 1550 発に制限している。もしここに 1000-1500 発の核を有する中国が参入してくると、米国は 1550 発の核で、2550-3000 発近い核を持つ中露を同時に抑止しなければならない状況に追いやられる可能性がある。これは米国が主導してきた既存の国際秩序が挑戦を受けている中で大きなリスクであり、中露にとっては両国の戦略的連携をさらに深めようとするインセンティブとなりうるだろう。こうしたリスクに対し、核戦略の専門家の間では、2026 年に失効する新 START の後継条約を議論するにしても、米国が配備すべき戦略核弾頭は 2500-3500 発程度になるとみて、この水準に向け核関連インフラは核軍拡を行う準備態勢に入るべきとの考えが強まっている<sup>16</sup>。

第二に、米国が抑止すべき対象は中国とロシアだけではない。北朝鮮の非核化が全く進まず、そのミサイル能力も着実に増強され続けていることを踏まえれば、米国本土のミサイル防衛能力は本来一層強化されなければならないはずである。しかし、「北朝鮮からの核の脅しを払拭するには十分だが、中国の対米第二撃能力を脅かさない」ミサイル防衛態勢というのは両立し難い。もし中国との軍備管理を優先してミサイル防衛を制限するようなことになれば、米国はなし崩し的に北朝鮮との間でも相互脆弱性を受け入れざるを得なくなり、日本と韓国に差し掛けられている拡大抑止の信頼性が大きく損なわれることになる。この点に関して、バイデン政権が NPR と同時に公表した「ミサイル防衛見直し (Missile Defense Review: 2022MDR)」では、オバマ政権の 2010BMDR およびトランプ政権の 2019MDR で継続して示されてきた、「ミサイル防衛に関するいかなる制限も受け入れない」とする記述が削除されていることには留意すべきであろう<sup>17</sup>。

第三には、先に述べた「安定・不安定の逆説」の問題がある。中国や北朝鮮が米国との間で戦略核レベルの安定が成立したと認識すれば、たとえ危機がエスカレートしたとしても「米国の核使用を抑止できる」との自信を強めるようになり、結果的に、台湾周辺や朝鮮半島におけるグレーゾーンや通常戦力の睨み合いの中で、リスクを厭わない行動を取るようになる危険性がこれまで以上に高まることが予想される。戦域レベルでの不安定性を是正するために第一義的に必要な努力は、米国とその同盟国が通常戦力を強化することである。しかし、欧州とインド太平洋の状況を比較した際に決定的に異なるのは、欧州地域では NATO を含めて西側がロシア側に対して圧倒的な通常戦力優位を維持している一方で、インド太平洋地域での通常戦力優位は既に中国側に傾いているという点である。このギャッ

---

<sup>15</sup> Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2022.

<sup>16</sup> Franklin C. Miller, “Outdated Nuclear Treaties Heighten the Risk of Nuclear War”, Wall Street Journal, April 21, 2022.

<sup>17</sup> Department of Defense, Missile Defense Review, October 27, 2022.

プは、短期間で投入可能な戦域打撃能力の点において特に顕著である。

日本がロシア・中国・北朝鮮という3つの核武装した現状変更国に囲まれていることは事実であるものの、これらの3カ国から同時に直接的な核の脅威を受けるという危機シナリオは、それほど蓋然性が高いとは言えない。むしろ、日本が懸念すべきなのは、欧州正面でロシアが限定的な核使用を行った際に、それへの報復として米国が限りある精密誘導兵器を消費し、インド太平洋正面で台湾と朝鮮半島を巻き込んだ複合事態が連鎖的に生じた場合に、それに対処するために必要な通常戦力（精密誘導兵器やミサイル防衛能力）が枯渇するというシナリオである。こうした状況に陥るリスクを踏まえると、かつて冷戦期の欧州でそうであったように、今日のインド太平洋地域における米国の核兵器の役割は、通常戦力面での劣勢が適切に補われるまでの間、縮小するどころか拡大することを真剣に考えなければならないのである。

### 拡大抑止の強化策

こうした厳しい状況下において、日米の拡大抑止を強化するためには、ソフト（制度・枠組み）とハード（能力・態勢）の両面を組み合わせた統合的アプローチが不可欠である。

制度・枠組みを強化する第一の策としては、日米拡大抑止協議を現在の次長級から大臣級協議（2プラス2）に格上げして、よりハイレベルな政治的コミットメントを引き出し、自衛隊を含むあらゆる政府組織が米国の核作戦に関与しうるマンデートを与えることが挙げられる。

第二に、拡大抑止協議のスタッフレベル会合と日米ガイドラインの共同計画策定作業と連関させ、台湾有事および朝鮮半島有事を想定したグレーゾーンから核使用を含む高次のエスカレーション・ラダーをシームレスな形で構築するとともに、米国から核オプションのより具体的な形での保証を促す必要がある。この一環として、米戦略軍に外務・防衛当局者と自衛官を派遣して、核作戦に関する計画立案・実行プロセスについての教育機会を設けるべきである。

第三に、上記の日米共同作戦計画を基に、在日・在韓米軍、インド太平洋軍、戦略軍などを交えた日米共同の実働・机上演習を繰り返し、実戦上の課題を常に点検・共有するべきである。オバマ政権では、ロシアによるバルト諸国への侵攻をきっかけとする限定核使用シナリオを題材とした机上演習が行われているが、同演習は現職の長官級・次官級スタッフの参加を得て実施された<sup>18</sup>。日米が実施すべき台湾・朝鮮半島有事の政策シミュレーションも同様に、次官級・大臣級のコミットメントを得る形で実施される必要がある。

---

<sup>18</sup>ロシアの限定核使用に対する報復措置として、アシュトン・カーター国防長官を筆頭とする当時の長官級チームは、ベラルーシに対して限定的な核反撃を行うことを選択した一方、次官級チームは通常兵器による反撃を選択したとされる。なお、当時次官級チームの政策判断を主導したのは、バイデン副大統領の国家安全保障担当補佐官であったコリン・カール（現政策担当国防次官）と、オバマ大統領の国家安全保障担当次席補佐官であったアヴリル・ヘインズ（現国家情報長官）である。

第四に、日米間の協議に加えて、日米韓、日米豪、日 NATO、日米台といった地域の利害関係者を集めた拡大抑止協議の多角化を図り、地域間の認識ギャップや共同作戦に関する立案・調整のノウハウなどの共有、深化を促進すべきである。例えば、日米拡大抑止協議に韓国の専門家を、米韓拡大抑止戦略協議体に日本の専門家を相互に招待するようなトラック 1.5 協議を設置することが考えられよう。

一方、能力・態勢を強化する第一の策としては、グアムを中心に西太平洋地域における戦略爆撃機や低出力 SLBM を搭載した戦略原潜の哨戒・寄港頻度を増加させるよう、米国に働きかけることが挙げられる。1 万 km を超える射程を持つトライデント SLBM を搭載する戦略原潜は、たとえ米国の西海岸付近に展開していたとしても、30 分以内に中国や北朝鮮の目標を攻撃することが可能である。しかしながら、これらの戦略アセットが西太平洋地域に頻繁に展開していることを目に見える形で示すことは、中国・北朝鮮が限定的な核使用を試みようとする誘惑への抑止力となるだけでなく、日本国民に対しても安心をもたらす効果が期待できる。また、低出力 SLBM を実際に使用するという極限状況において、前方展開による飛翔時間の短縮は、移動式ミサイルなどの目標を攻撃する際に決定的に重要な要素となる場合もある。

一方で、中国や北朝鮮の戦域打撃能力が向上していることに鑑みれば、これらの貴重な戦略アセットを日本に着陸ないし寄港させることは、リスクが高いと言わざるを得ない。とりわけ、一度離陸したステルス機や潜航した潜水艦の探知が困難であることを踏まえると、これらのアセットが基地に駐機・停泊しているタイミングは、中国・北朝鮮からすれば絶好の機会であり、かえって先制攻撃を助長する恐れがある。こうした抑止効果と脆弱性とのバランスを考慮すると、爆撃機の場合であれば日本周辺での空中哨戒、戦略原潜の場合はグアム周辺での寄港・哨戒にとどめるのが最適であろう。

第二には、米国が開発している非核の極超音速滑空兵器 (Long-Range Hypersonic Weapon: LRHW) を国内に受け入れるとともに、今後日本が開発・配備する各種長距離打撃能力と一体的な運用を行う態勢を整えることである。米陸軍が開発を進めている LRHW は、射程約 2800km とされており、グアムに配備した場合でも中国本土には届かない。つまり、LRHW はいずれかの段階で日本やフィリピンなどの同盟国に前方展開させなければ、戦略上意味をなさないミサイルである。他方、LRHW は 2023 年末までにプロトタイプの初期運用能力獲得を目指しており、米国が開発している地上発射型中距離ミサイルの中では実用化までのタイムラインが最も早いシステムとなりつつある。これは、日本の島嶼防衛用高速滑空弾の能力向上型 (射程延伸型/ブロック 2) の開発・配備スケジュールを数年上回ることになる。

一刻も早く中国との能力ギャップを埋めるという観点からすれば、中距離ミサイルの国内配備開始時期は早ければ早いほどよい。米国が開発している地上発射型中距離ミサイルは、LRHW を含めて全て通常弾頭ミサイルであり、核弾頭の搭載は計画されていない。しかし、中国・北朝鮮が保有するほぼ全てのミサイルが核・非核両用であることを踏まえると、彼ら

のミサイル関連システム等を攻撃対象とする場合には、自ずと核エスカレーションのリスクが生じる。つまり、たとえ通常戦力による攻撃作戦だとしても、日米間の緊密かつシームレスなエスカレーション・コントロールが必要不可欠なのである。核使用に伴う米軍の作戦は、インド太平洋軍などの戦闘軍司令部ではなく、戦略軍がその指揮権を持つとともに主要な計画立案を行っており、その細部に関与するハードルは著しく高い（これは NATO でも同様である）。しかし、日本の長距離打撃能力の保有を通じて、米国が有する非核の打撃力との一体化を進めていくことで、日本はエスカレーション・コントロールを主体的に行う責任と権利を持つと同時に、米国の核作戦計画に関与していく段階的な足がかりを得ることが期待できる。これは核・非核両用の航空機（Dual Capable Aircraft: DCA）と B61 核爆弾に基づく NATO 型の核共有メカニズムを安易に模倣するよりも、日米が互いに求め合う時代的・能力的要請に即している。逆に、米国が中距離ミサイルを用いた作戦計画に日本が関与することを拒むようなことがあれば、日本は国民に対する説明責任の観点からも、配備受け入れを拒否することを躊躇すべきではない。エスカレーション・コントロールに直結する作戦の計画立案と指揮統制は、それほど重大な問題であると日米双方が認識する必要がある。

第三に、海洋発射型核巡航ミサイル（SLCM-N）の開発中止について米国に納得のいく説明を求め、それが解消されない場合には代替手段の開発・配備を要請すべきである。SLCM-N は、オバマ政権が 2010NPR において退役を決定した核トマホーク（TLAM-N）の後継として、限定的な核使用シナリオに対抗することを目的に、トランプ政権が開発を検討するとしていた補完的オプションの一つであった。ところが、バイデン政権は 2022NPR において、低出力 SLBM の存在と、他の核近代化計画やコスト見積もりを理由に SLCM-N 計画を中止した。インド太平洋地域においても、低出力 SLBM が事実上の戦域核戦力として重要な抑止力を提供していることは事実である。しかし、低出力 SLBM の配備数は極めて少ない。またバイデン政権内には、弾道ミサイルであるが故に、相手から戦略核攻撃と誤認されかねないことなどを理由に、低出力 SLBM の配備に反対してきた人物がいることもまた事実である<sup>19</sup>。武装解除を目的とする一斉攻撃と、限定核使用に反撃することを目的とした単発の SLBM 発射では、早期警戒能力に捉えられる兆候が異なるため、相手が戦略核攻撃と低出力 SLBM による攻撃を誤認する可能性は必ずしも高いわけではない。しかし、バイデン政権内でそうしたリスクを深刻に捉える声があるのだとすれば、限定核使用を抑止するために、弾道ミサイルとは異なる非脆弱な低出力核オプションが必要なはずである。SLCM-N は、そうしたエスカレーション・ラダーの隙間を埋めるためのアセットであった。この隙間を埋めるための方策としては、先に述べた低出力 SLBM を搭載した戦略原潜を西太平洋地域により頻繁に前方展開させることなどが考えられるが、配備数の制約を踏まえると、戦略

---

<sup>19</sup> Vipin Narang, *The Discrimination Problem: Why Putting Low-Yield Nuclear Weapons on Submarines is So Dangerous*, War on the Rocks, February 8, 2018. By Ashley Feinberg, *Exclusive: Here Is A Draft Of Trump's Nuclear Review. He Wants A Lot More Nukes*, Huffington Post, Jan 11, 2018.

原潜を柔軟抑止オプションとして用いるには限界がある。こうした点については、拡大抑止協議の中で SLCM-N 開発中止の影響を明らかにし、懸念を払拭する必要があるだろう。

(ハドソン研究所研究員)



## 7 待ったなしの防衛力整備

—自衛隊は国を守れるか—

折木良一

### 1. はじめに

国家安全保障戦略をはじめとする戦略三文書の年末の取りまとめに向けて、政府の議論が急がれ、国民やマスコミの関心も日増しに高まっている。イギリスの歴史家であるアーノルド・トインビーは、彼が著した「歴史の研究」の中で「人類の歴史における敗者の共通点は、変化に気づかず、気づいたとしても変化への対応を怠ったものである」と述べている。東アジアをはじめとして安全保障環境は劇的に変容している。その中で、政府は防衛政策の実質的転換も視野に戦略三文書の改訂に主導的に取り組んでいる。防衛力の抜本的強化はその中の大きなテーマであり、その課題と対応について考えてみたい。

### 2. 我が国の防衛政策の変遷と課題

我が国の戦後の防衛政策を考えると、三木内閣(1974年12月から1976年12月)で決定された3つ政策の影響は大きい。1976年2月には国会答弁で従来の「武器輸出三原則」が拡大解釈されて適用されることになり、同年10月には基盤的防衛力構想(51大綱)の策定、そして同年11月には防衛予算の対GNP比1%枠の設定がなされた。いわゆるデタント期後半に決定された防衛政策が、途中の改定や撤廃<sup>1)</sup>があったものの半世紀にわたり実質的・根本的に議論・変革できずに、現在に至ったという現実である。

防衛計画の大綱は、1972年の第4次防衛力整備計画(4次防)を経て、1976年(51大綱)に初めて策定されて以来、5回にわたり改定されて来た。51大綱は脱脅威論による「基盤的防衛力構想」を掲げた。その後、民主党政権の2010年(22大綱)で、部隊の機動性や即応性を重視した「動的防衛力」の構築を明記し、「基盤的防衛力構想」の転換を図った。安倍内閣の2013年、2018年にはそれぞれ大綱で「統合機動防衛力」、「多次元統合防衛力」を目指し、陸海空3自衛隊の連携や、宇宙・サイバー空間と自衛隊の能力を全領域で融合させることを目指した。しかしながら、おおむね対GNP比1%枠の防衛予算の中で、防衛力整備の実態は基盤的防衛構想の考え方を継続せざるを得ないような内容だった。これらが実質的に議論され、転換されようとしている今回の戦略三文書の改訂は、その意味で日本の防衛政策にとって歴史的な意義を持つことになる。

### 3. 安全保障環境の現状と課題

米国のバイデン政権は10月12日、「国家安全保障戦略」を発表した。中国を経済、外交、軍事、技術力等の唯一の競争相手とし、最優先課題に位置づけた。ロシアに対しても国際システムへの差し迫った脅威であるとし、中露の連携を指摘した上で、「危険なロシ

アを抑え込みつつ、中国に対する持続的な競争力を維持する」との方針を掲げた。<sup>ii</sup>

一方、中国は10月に行われた中国共産党第20回大会において、習近平総書記の3期目入りが確定し、集権国家体制の強化を前提とした「21世紀中葉には総合力と国際的影響力において世界の先頭に立つ」という国家目標の追求に向けて加速することになる。また台湾に関しては、改正した党規約に「台湾独立に断固反対し、けん制する」という文言が明記され、中台統一は習氏の悲願でもあり、台湾を巡る情勢は今後ますます厳しくなることが予想される。

このようなことを踏まえれば、国際関係に大きな影響を及ぼす米中関係は協調よりも厳しい競争が基本を占め、国際秩序をめぐる混乱が長期化するであろうと予測される。

#### (我が国をめぐる安全保障環境)

日本はアジア地域におけるこの対立と軍事的緊張の最前線にある。

今年、尖閣諸島国有化から10年が経った。中国は2018年に海警局を武装警察に編入し、共産党中央軍事委員会の下で、公船の大型化・武装化を進めながら、我が国の接続水域や領海に侵入を繰り返し、圧力を強めている。また、8月にはペロシ米下院議長の台湾訪問に対抗して台湾近海で威圧的な軍事訓練を繰り返し、日本の排他的経済水域にも弾道ミサイル5発が撃ち込まれた。台湾海峡問題は日本にとり喫緊の安全保障上の課題である。

北朝鮮は近年特にミサイル能力の向上に邁進している。ミサイル関連技術に関しては、発射台付き車両や、鉄道、潜水艦から任意の場所から発射することにより、秘匿性・即時性を向上し、変則軌道や極超音速滑空弾の開発などによりBMD突破能力の向上を図り、また長射程ミサイルで北米全土を射程に収める開発を進めている。今年、特に米韓合同実動演習も再開され、これに対抗する意味合いもあり、ミサイル発射を28回、9月25日以降は10回と異例の頻度で繰り返した(10月31日現在)。これらは実戦的な攻撃力を高めている証左でもある。我が国にとっても、10月4日には中距離弾道弾が5年ぶりに上空を横断し、太平洋上に着弾、過去最長の4600キロを飛行したとみられている。7度目の核実験も懸念されている。

ロシアは北方領土にSu-35S戦闘機や地对艦、地对空ミサイルの新型装備を配備している。また、ロシア軍の動向については、ウクライナ戦争における動きも踏まえつつ、中国との連携、共同活動など懸念をもって注視していく必要がある。

#### 4.ウクライナ戦争から学ぶこと

ロシアのプーチン大統領は2月24日、ドンバス地方の住民保護などを目的とした「特別軍事作戦」の実施を表明し、ウクライナに対する侵略を開始した。この一方的なロシアの侵略は情報戦を含むハイブリッド戦から始まり、高強度の地上戦に移行し、核戦力の使用で威嚇しながら、現在も戦闘は激しさを増している。これらは国際社会に対し軍事に限

らず社会生活に至るまでの脅威を与え、日本国民も安全保障・国防に関する意識が高まっている。

#### (ロシアの誤算とウクライナからの教訓)

ロシアの最大の誤算は、短期間でウクライナの非武装、中立化が達成可能とみていたことにある。ところがその思惑は外れ、ゼレンスキー大統領の優れたリーダーシップ、ウクライナ軍の精強さ、国民の強い抵抗意志に加え、欧米等は一致した経済制裁を行い、軍事支援を継続している。一方でウクライナは、ロシア軍の侵攻を抑止できなかったのも事実であり、多くの国民の国外避難と、国内では甚大な人的・物的被害が発生し続けている。相手に侵攻を困難と思わせる抑止力、国益を同じくする同盟国の存在の重要性を示唆している。

ロシアが2014年にウクライナ南部クリミアを一方向的に併合した際は、ウクライナは完全にサイバー攻撃などを含むハイブリッド戦で敗れた。それ以降、政府だけでなく、重要インフラ企業もサイバー防御で努力し、官民連携が機能している。そして米英、エストニアなど様々な国の政府や企業からの支援が被害防止上、大きな成果を上げている<sup>iii</sup>。

加えてウクライナは、再度のロシアの侵攻を予期しながら、軍を強化し、2015年には徴兵制を復活し、軍事訓練を施し将来の動員に備えた。ウクライナは非軍事的手段にせよ、軍事的手段にせよ、備える力の重要性をクリミア併合以来の8年間の軍事力整備で実証した。

## 5. 軍事力及び戦い方の変容

### (核抑止と信頼性)

ウクライナ戦争においては、開戦以前から核の使用に対する脅威と、並行して核抑止の信頼性が問われている。アジアでは中国の核戦力が2030年までに少なくとも1000発の核弾頭を保有する可能性が高いと指摘されている。特に、地上発射型中距離ミサイルは、弾道ミサイル、巡航ミサイルを合わせて約2200発を保有しているといわれる。これは日本全土やグアムを射程的におさめ、米中の戦力バランスを崩す大きな要因であり、米軍にとってはアジアへの前方展開及び戦力投射能力が制限される状況になりつつある。このようなウクライナでのロシアの動きや、中国や北朝鮮の核の運搬手段としての弾道ミサイル開発状況を見ると、核は脅し以上に、攻撃力として使用されるということを前提に、日本も米国との拡大抑止協議において、より深い議論が求められる。

### (中国の軍事力強化と情勢の変容)

中国は、過去30年以上にわたり、継続的に高い水準で国防費を増加させ、核・ミサイル戦力や海上・航空戦力を中心に、軍事力の質・量を広範かつ急速に強化している。21世紀中葉までに中国軍を米軍と同等か、場合によってはそれを上回る世界一流の軍隊を目

指し、そのためには軍隊の「智能化」が必要条件であり、将来的に「智能化戦争」<sup>iv</sup>で米軍に「戦える、勝てる」軍隊の建設を目指しているものと考えられる<sup>v</sup>。

近年、中国は、A2/AD能力を高め、より遠方の海空域における作戦遂行能力の構築を目指していると考えられる。その一環として、活動を急速に拡大・活発化させ、西太平洋への進出行動の「常態化」している。米インド太平洋軍作成の資料によると、2025年時点の中国の軍事的影響範囲は、西太平洋に及ぶとされ、米中の戦力バランスも中国側に傾くと見込まれている<sup>vi</sup>。西太平洋において、米軍が圧倒的な航空・海上優勢を確保できる時代は変化しつつある。それを前提とした戦略・作戦をとらねばならない時代になりつつある。これは日米同盟の大きな課題であり、A2/AD脅威下にある我が国の防衛作戦は、米軍の作戦を念頭に置きつつ、日米の盾と矛の役割についても見直す必要に迫られている。

#### (高強度戦に備えるという原則)

通常戦力の戦い方は、近年特にサイバー戦を含むハイブリッド戦に加え、偽情報の発信・拡散などによる情報戦、いわゆる「戦わずして勝つ、あるいは容易にする」ことの努力と追求が活発化している。

一方でウクライナにおいて現在行われている作戦の主体は伝統的な兵員と火力を中心とした地上戦である。もちろん、サイバー戦など非軍事的手段が伝統的な軍事的手段と併用される場面も増えているが、あくまでも戦争の中心をなすのは軍隊であり、その活動を支援するという意味において非軍事的手段は重要であることを示唆している<sup>vii</sup>。いわゆる、ハイブリッド戦は現代において重要な地位を占めるが、最終的には地上戦の帰趨が戦争の決着をつけることを示している。

戦争への十分な備えとは、時代が変わっても高強度の戦いを原点として軍事・非軍事の両面で幅広く備えることが要求されている。

#### (先端技術の進化と戦い方の変容)

技術力、特に先端技術の優位が直接的に国際秩序や安全保障に影響を及ぼす「大転換期」を迎えている。軍事面においても、最先端技術を採用したゲームチェンジャー装備の実現に向けた諸外国の取り組みが熾烈である。例えば、無人化技術、これにAIが組み合わせられると将来の軍事作戦は、我々が経験してきた様相と全く異次元の世界になる。すでに2020年にアルメニアとアゼルバイジャンとの間で生じた軍事衝突において、自爆・攻撃型複数のドローンの活躍が指摘されている。台湾や尖閣諸島周辺にも中国の無人機が頻繁に進出し厳しい対応が求められている。他の分野でも宇宙、ステルス技術、超音速・高出力エネルギー等の研究開発・実用化が著しい。戦い方が変わり、それに備える時代である。

## 6.防衛力の抜本的強化

これまで述べてきたように、安全保障環境は大きく変動しつつある。そしてそれは、厳しさに向かって日々急激に変化し、相手の意図次第で何が起きてもおかしくないという情勢認識が必要である。また、相手国の装備の高度等により、日本の安全保障上の島国としての利点も失われつつある。今こそ、国家の総合力を集中して、防衛力を核心とした安全保障体制を築き上げる時期である。待ったなしの防衛力整備が求められている。

防衛力の抜本的強化について、岸田首相は本年5月の日米首脳共同声明でミサイルの脅威に対抗する能力を含め、国家の防衛に必要なあらゆる選択肢を検討する決意と、そのために日本の防衛力を抜本的に強化し、その裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する決意を表明した。国内においても岸田総理は様々な機会に、国家安全保障の最終的な担保となる防衛力を5年以内に抜本的に強化することを表明している。

国民の防衛に対する意識もウクライナ戦争や、我が国周辺の安全保障環境の変化を受けて高まっている。読売新聞の10月の世論調査でも、約70%が防衛力の増強に賛成している。また、防衛費の対GNP比2%への増強についてもその要否よりも財源問題が焦点となっている。

### (防衛目標の考え方と新たな防衛力の方向性)

現時点で、我が国の防衛目標の考え方について、「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議(10月20日)」で示された防衛省提出資料によると、「現在の安全保障環境を踏まえ、「日本への侵攻は困難」と思わせる防衛力を備えた国家となる必要がある。そのために防衛目標として、力による一方的な現状変更を抑止すること、そして、万が一、抑止が敗れた場合には、わが国への侵攻に対し、我が国が主たる責任をもって対処し、同盟国からの支援を受けつつ、これを阻止・排除する」こととしている。それを踏まえ、「新たな防衛力の方向性として、核となる真に戦える防衛力、宇宙・サイバーなど新領域の防衛の質・量の拡大、スタンド・オフ防衛能力や無人アセット防衛能力等による新たな戦い方を実現する」ことを打ち出している。

### (防衛力整備にあたって)

戦略策定・防衛力整備の前提は一般的に、防衛力の目的・必要性を明確にすること、そのために、現在も含め将来の敵はどこか、それらの能力や意図は何か、同盟関係はどうなるのかについて正しい洞察を行うことである。特に相手国の意図の動きを明確にできない以上、将来の事態を想定し、最悪の事態を念頭に置いた防衛力でなければならない。つまり、まず国家戦略や自衛隊の運用構想と防衛力整備を吻合させなければならない。このためには防衛計画の大綱に変えて、国家としての防衛戦略、自衛隊の統合戦略が必須である。もちろん米軍との役割分担も必要である。その結果、防衛力整備にあたってもう一度原点に戻り、部隊の配置、部隊の編制・装備、陸海空自衛隊や新領域分野に指向する人的

勢力、装備体系、備蓄の規模、教育訓練、募集等密を接に連携させ、真に戦える防衛力を整備する必要がある。

#### (防衛力の抜本的強化)

防衛力の抜本的強化については、脅威を抑止し、実戦に対応できる組織として整備しなければならない。そのためには第一に、現有の陸海空の防衛力を点検し、その足らざるところを優先的に充足・整備する必要がある。その際には、特定の分野・機能ばかりでなく第一線部隊から後方支援まで組織全体としての戦力化という観点を忘れてはならない。具体的には各自衛隊及び統合のための指揮統制システム、運用に直結する情報体制の整備、全国をヒト・モノが迅速に機動できる輸送態勢の整備、継戦能力を高める弾薬の備蓄・弾薬庫の整備、部品等の確保による装備品の可動率の向上、基地や飛行場の施設整備などによる抗たん性の向上などが喫緊の整備目標となろう。

第二に重点的な取り組みとして、近い将来に備えるために、防衛省が令和 5 年度の概算要求の 7 本の柱として取り上げているスタンド・オフ防衛能力、統合ミサイル防衛能力、無人アセット防衛能力、領域横断作戦能力、指揮統制・情報関連機能、機動展開能力、持続性・強靱性の整備となろう。これらも単なる機能別に検討し、整備を目指すことなく、関連させて総合的に整備すること、戦力化することが必要である。機能別には例えば、①実効的な統合作戦を可能とする指揮統制システム②タイムリーで迅速な作戦を支える情報体制は、作戦の命脈として最優先して整備③我が国の安全保障環境に対応した抑止力強化のため、スタンド・オフ防衛能力などの整備は、反撃能力の一部として陸海空自衛隊に整備、我が国の技術力を最大限に活用、米軍との連携も必要④米中戦力バランスが中国に傾くという環境の中で、艦艇・航空機の継戦能力や抗たん性を高めるため、あるいは米軍との共同という観点からも、平時から利用可能で、南西諸島・南九州・四国等に分散された空港や港湾の整備⑤観測、探知、通信などへの小型衛星コンステレーション等の宇宙利用の推進を早急に進めるべきである。

第三にこれらを支える戦力としての防衛産業基盤の育成・充実である。日本の場合、装備品のライフサイクルである、技術研究・開発、生産、維持整備、能力向上、用途廃止等すべてを防衛産業が担っており、自衛隊の活動と防衛産業は一体不可分である。改めて、防衛産業は国家防衛のための戦力であるという意識改革のもと、防衛生産・技術基盤の維持・強化の施策を改善、推進していくことが喫緊に求められている。また、防衛装備移転は国家戦略視点で国が主体となり推進すべきものである。

第四に研究開発体制と装備化の促進である。「技術力」特に先端技術は国の安全保障にとって重要な柱の一つであり、この分野で後れをとれば国の安全は危うい。まず、デュアル技術分野での産官学の連携の仕組みを作り最優先で進めるべきだ。また軍事的なゲームチェンジャーとなる先端技術を獲得するために、新領域における技術、AI、量子などの技術などを国家戦略として描き、わが国独自の技術として育て、活用することが重要であ

る。ただし研究開発が優れたものであっても、早期に装備化されなければ意味がない。日本の場合、装備の開発期間の短縮化が課題であると同時に、従来の損耗更新を前提とした装備品取得では最新装備に長期間を要し、現場は陳腐化した時代遅れの装備で戦わざるを得ない。予算制度の見直しによる柔軟性の確保に加え、現在、スパイラル化やモジュール化の推進、ある基準を満たせば研究開発と同時に、あるいは研究事業であっても試作品を部隊に配備し、研究開発と並行した量産を目指しており、これらの取り組みをさらに推進していくことが求められる。

第五に最終的にこれらを支え、推進するための最も重要な人的基盤の強化である。「人」は自衛隊の基盤であり、継戦能力の重要な要素である。無人装備で人のすべてを代替することはできない。育成にも時間を必要とする。この少子化の時代にあって、自衛官等の採用環境は極めて厳しく、人的防衛力強化とのジレンマを抱えている。現在、防衛省は定員と実員の解消を優先目標としている。これと並行して宇宙やサイバーなど新領域等における民間人等も含んだ専門家を確保し、組織の戦力化を推進しなければならない。また、実質的な量の確保として退職自衛官の組織的活用がある。退職自衛官は有事における専門性の高い分野に限らず、平時においても経験や知見を活かした隊員募集、補給・整備等の後方分野、演習場管理、駐屯地・基地の維持管理などにも有効に活用し、現職自衛官の補完ができる。一応の適格性を保有していたのも強みである。

## 7.おわりに

防衛力の整備は、一朝一夕にはできず長い期間を要する。軍備拡張が著しい中国でさえ、ここまでの軍事力を整えるには継続した予算を投資し、20～30年を要している。我が国も当面の防衛力の抜本的強化に加え、長期的視点も必要である。そのためには一貫した国家戦略のもと、強い政治主導が求められる。今まで、防衛力整備にあたって日本は予算枠が先行し、その中でできることを追求してきた。たしかに、限られた資源の中で防衛力を整備しなければならないのも事実である。しかし、時代は大きく変化している。国民を守り、国益を守るためには厳しくとも今、政府一体となって対応しなければ日本の将来は危うい。何ができるかではなく、何をなすべきかを念頭に、スピード感をもって着実に、継続的に防衛力整備が進められることを期待している。

(元陸将・前統合幕僚長)

---

i 「武器輸出三原則」は2013年4月に「防衛装備品移転三原則」として改定

「防衛予算の対GNP比1%枠の設定」は1987年1月に中曽根内閣で撤廃

ii 読売新聞 2022.10.14

iii 松原美穂子 読売新聞 2022.10.8

iv 「智能化戦争」:IOT情報システムを基礎として、智能化された武器・装備及び関連する作戦方法を使用して、陸・海・空・宇宙・電磁波・サイバー及び認知領域で進める一体化戦争である 中国安全保障レポート 2021 P2 防衛研究所編 2020.11.13

---

v 令和4年版防衛白書 P32

vi 「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」資料 2022.9.30

vii 「現代ロシアの軍事戦略」P119 小泉悠著 ちくま書房 2022.4.5



## 8 新たな「国家安全保障戦略」等の策定を控えて

—期待と不安と問題提起—

徳地秀士

### 1 はじめに

2013年12月に日本政府として初の「国家安全保障戦略」と銘打った決定がなされてから約9年が経過し、今、「防衛計画の大綱」（「大綱」）と「中期防衛力整備計画」（「中期防」）も含めていわゆる安保3文書の改定作業が大詰めを迎えているが、過去9年を振り返れば、「国家安全保障戦略」を改定する機会は今にもあった。「大綱」の見直しとそれに基づく新たな「中期防」の策定があった2018年である。コロナが国際社会の有り様を一変させる前ではあったが、対中関与の時代は終わり新たな大国間競争の時代に入り、米中対立が激しさを増していったときである。トランプ政権の登場もあり、米国の動向や同盟関係についても大きな懸念と不安が積みまっていた。

このとき、「国家安全保障戦略」も見直すべきであるとの声はあった<sup>1</sup>が、政府はそれを見直すことなく、「大綱」のみの見直しと新たな「中期防」の策定に留めた。2018年末の時点では、政府は、政治・経済・軍事の各分野における国家間競争が顕在化し、パワーバランスの変化がより加速化・複雑化しており、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさと不確実性を増していることを認識しつつ、「現下の安全保障環境と国家安全保障上の課題は、引き続き中長期的方向性を見定める必要はあるものの、全体として見れば、本戦略で示された基本的認識の枠内」と結論づけた。また、「本戦略で示された、我が国が掲げる理念、国益及び国家安全保障の目標は依然として妥当であり、戦略的アプローチの必要性・重要性に変わりはない」との考え方を示した<sup>2</sup>。

このときは、国際情勢が大きく動いているときはその動きを落ち着いて見極める必要があるとか、10年先を見越した戦略を軽々に見直すべきではないといった声があったとも言われているが、2018年の「大綱」（いわゆる30大綱）を見ると、「これまでに直面したことのない安全保障環境の現実に正面から向き合い」<sup>3</sup>などという大胆な表現が並ぶにもかかわらず、防衛体制の構築の方向性に関しては、「多次元統合防衛力」という新たな概念は、結局はその一つ前の「大綱」（いわゆる25大綱）の「統合機動防衛力」の「方向性を深化」させたものであるとされ<sup>4</sup>、不穏当な表現を使えば羊頭狗肉感のある閣議決定ではあった。

今回、新しい「国家安全保障戦略」をつくるにあたって、「あらゆる選択肢を排除しない」、

---

<sup>1</sup> 例えば、平和・安全保障研究所「政策提言 新たな安全保障戦略—高まる脅威と不透明な国際環境に立ち向かう—」2018年7月23日。

<sup>2</sup> 内閣官房「「国家安全保障戦略」の現時点での評価について」2018年12月18日、1-3頁。

<sup>3</sup> 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」2018年12月18日、8頁。

<sup>4</sup> 同上、10頁。

「スピード感を持って防衛力を抜本的に強化」などと<sup>5</sup>、表現は更に大胆になっている。その意気込みはともかく、国家安全保障のための考え方の明確に全体像を示すこと、そして、かけ声倒れにならず実効性を伴うものにすることが特に重要である。

そのような観点から、最終局面で今後の議論に期待するところを幾つか述べてみたい。

## 2 新しい「国家安全保障戦略」はなぜ必要か。

「国際協調に基づく積極的平和主義」という基本方針と、日本自身の防衛努力、同盟国との協力強化、世界の安定のための努力という 3 つの柱は今も十分に通用するから、これを改定することにエネルギーを割くよりも、現実の事態の切迫に鑑みて、眼の前にある防衛上の欠陥の是正を進めるべきとの考え方もある。文書を改定して中国やロシアの脅威を強調したら日本はより安全になるのかという問題意識である<sup>6</sup>。

「国家安全保障戦略」等の改定は日本の国家安全保障を確かなものにするためであるから、文書作成が自己目的化してはならないし、美しい文章をつくって自己満足している訳にもいかない。だから、この警告は正しい。その上でなお、「国家安全保障戦略」を新たなものにするには大きな意味がある。理由は次の 4 点である。

第 1 に、戦略とは、①我々が向かうべき目標を定義し、②現状を分析し、③現状から目標に至る道筋を示すものである。今の「国家安全保障戦略」についてみれば、それが掲げる国家安全保障の目標は、基本的に変更すべき点はないと考えられる<sup>7</sup>が、現状は 9 年前と大きく変化している以上、目標に至る道筋も変化すべきは当然である。

第 2 に、上記 3 本柱は今後も基本的には通用するとしても、時代の変化に合わせてその具体的内容を変化させる必要がある。仮に 3 本柱は柱としてそのままよいのであれば、きわめて抽象度が高く敢えて改定しようというモメンタムが生まれなかった「国防の基本方針」<sup>8</sup>と同様、政策的指針としての意味が失われてしまうのではないだろうか。

第 3 に、今日、同盟国との協力を他の国々との安全保障協力とは別個の柱として立てる意味が薄れつつある。日本有事における共同作戦の実施を当然の前提とする安全保障協力とそうでない協力関係との間には質的な差があると考えられがちであるが、既に米欧豪な

---

<sup>5</sup> 例えば、「第二百八国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」2022 年 1 月 17 日、  
[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html)。

<sup>6</sup> 北岡伸一「日本が抱える安全保障・防衛政策の課題－三文書の改正をめぐって」『ニッポンドットコム』2022 年 9 月 6 日、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/a08401/>。

<sup>7</sup> 平和・安全保障研究所『RIPS 政策提言 危機に抗して国家の総合力を發揮できる安全保障戦略－大國間競争の最前線における日本の選択－』2022 年 7 月、6 頁。

<sup>8</sup> 国防会議決定、閣議決定「国防の基本方針」1957 年 5 月 20 日。2013 年の「国家安全保障戦略」はこれに代わるものとして策定されている（国家安全保障会議決定、閣議決定「国家安全保障戦略について」2013 年 12 月 17 日、本文。）。

どの間ではクロスデッキングや交換幹部の拡充などが進んでいる<sup>9</sup>。また、2022年10月に署名された新たな「安全保障協力に関する日豪共同宣言」には、「我々は、日豪の主権及び地域の安全保障上の利益に影響を及ぼし得る緊急事態に関して、相互に協議し、対応措置を検討する」とされており<sup>10</sup>、日豪の「特別な戦略的パートナーシップ」は更に強化されつつある。如何なる緊急事態に如何にして相互協議や対応措置の検討が行われるかは不分明なるも、自衛隊と豪州国防軍との間の協力関係がハイエンド能力に関するものも含む<sup>11</sup>ことや、強靱な国家づくりとの関係で言及されている課題が「侵略、威圧、偽情報、悪意のあるサイバー活動その他の形態による干渉及びパンデミック、自然災害及び気候変動などのグローバルな課題」である<sup>12</sup>ことに鑑みれば、武力攻撃事態における作戦協力を含む広汎なものであると考えることも排除されないだろう。

第4に、「国家安全保障戦略」を改定する必要はないとの上記の主張は、「安全保障政策の骨格はかなり出来上がっているので、これを実行可能なものにすることが急務だ」と指摘する<sup>13</sup>が、戦略についての新たな決定をすれば、それによって、実行可能な体制を早急につくるためのモメンタムが生まれることが期待できる。今の「国家安全保障戦略」は、どちらかと言えばつくったことに意義があるが、既にそのような段階は過ぎている。真に政府全体の取り組みの方向性を示すものに内容を大きく改装すべきだろう。

### 3 安全保障政策の体系

「国家安全保障戦略」が策定されたことに伴い、日本の国家安全保障政策の体系は、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針としての「国家安全保障戦略」を上位の枠組みとして、これを踏まえて今後の日本の防衛の基本方針、防衛力の役割、自衛隊の具体的な体制、保有すべき防衛力の目標水準等を示すものとして「大綱」がつくられ、「大綱」に示された防衛力の目標水準の達成のために5か年の防衛力整備の実施方針と主要事業の内容を同期間内の経費の総額の限度とともに明示するものとして「中期防」がつくられている<sup>14</sup>。

しかし、こうした3段重ねは、最早見直すときに来ているのかもしれない。

---

<sup>9</sup> 鶴岡路人は、「米欧豪などの間では、ヘリコプターとその運航・整備要員などをまとめて一定期間他国艦艇に派遣し、共同行動する運用が日常化し、それをクロスデッキングと呼ぶことが多い」、「交換幹部については、欧州内や米国と英、仏、豪などの緊密な同盟国との間で、将官級を部隊の副司令官などとして交換し合う試みが定着している」と指摘する（鶴岡路人「共同訓練、共同行動のための早急な枠組み整備を」笹川平和財団『政策提言「日本の防衛外交強化に向けて」』2021年10月、4頁。）。

<sup>10</sup> 「安全保障協力に関する日豪共同宣言」第6項、2022年10月22日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100410297.pdf>。

<sup>11</sup> 同上、第8項。

<sup>12</sup> 同上、第5項。

<sup>13</sup> 北岡「日本が抱える課題」。

<sup>14</sup> 防衛省編『令和4年版 日本の防衛－防衛白書－』2022年、195頁。

まず、「大綱」は、過去6回つくられているが、最初の「大綱」（いわゆる51大綱）こそ、冷戦期から冷戦終了後までの19年間、日本の防衛力整備の指針として効力を保ち続けたが、その後の「大綱」は、9年、6年、3年、5年と、ほぼ次第に短命になっている。これは、日本の防衛を巡る内外の環境の変化が近年激しさを増していることを物語るものと言える。

2個か3個の「中期防」すなわち10～15年程度で目標水準を達成することを念頭に置いた「大綱」が10年足らずの間に次々に変更されるとなると、保有すべき防衛力の水準を決めるということにどこまで意味があるのかという議論もあり得る。つまり、そこに定められる防衛力は、あるべき最終目標というより、10年後の姿を示していると考えの方がより現実的である<sup>15</sup>。また、今回もそうであるが5か年計画が途中で打ち切られるということが頻発すると、防衛費について5年間の主要事業とその経費総額を一体的に示す総額明示方式にどれほどの意味があるかということも問題になる。

とすれば、防衛力整備の目標を数値目標として別表に示すという当初の「大綱」の考え方にとらわれず、防衛政策上の優先順位を明らかにした基本的な政策文書を「大綱」として提示し、防衛力整備については、「大綱」に数値目標を示すことなく、「中期防」で対象期間内の防衛力整備の大枠を示すという方式もあり得るのではないか<sup>16</sup>。

また、これまで、「大綱」はそのスコープを広げつつも、依然としてその主たる目的は、防衛力整備の目標水準を提示することにあった。しかし、今日、力のバランスを図ることによる静的な抑止だけを考えてきた冷戦時代的発想では国を守ることはできない。したがって、「事態や状況に応じた自衛隊の部隊運用に関する基本方針（抑止と対処の目的、手段、方策等）、国防に関する関係省庁の責任や役割、連携要領」などを明示した「国家防衛戦略」の必要性<sup>17</sup>も十分に理解できる。「関係省庁の責任や役割、連携要領」は、現在の「国家安全保障戦略」では掘り下げられていない分野であり、「国家安全保障戦略」の中で充実するに相応しい事項と考えるが、前者、すなわち、「自衛隊の部隊運用に関する基本方針」については、それが公開の閣議決定になじむものか否かという論点はあるものの、防衛政策の全体像を示す上では重要と考える。

なお、2004年の「大綱」（いわゆる16大綱）は、防衛力の意義役割を論ずる前に、国全体としての安全保障の考え方を明示した。これは、国家安全保障政策の全体像をまず示してその中に防衛力を明確に位置付けることが必要であるという考え方に基づく。その意味で16大綱は、後の「国家安全保障戦略」を先取りしていた<sup>18</sup>。その後の「大綱」も、多かれ少なかれ「国家安全保障戦略」的な要素は取り入れていた。「国家安全保障戦略」と同時に

---

<sup>15</sup> 平和・安全保障研究所「政策提言」、7頁。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> この点を指摘したものとして、例えば、隊友会、階行社、水交会、つばき会『令和4年度政策提言書』2022年、19頁。

<sup>18</sup> この点を指摘したものとして、佐藤行雄『差し掛けられた傘 米国の核抑止力と日本の安全保障』時事通信社、2017年、109頁。

決定された「大綱」(25大綱)もそうであった。現在の「大綱」(30大綱)も、「総合的な防衛体制の構築」として「防衛の目標を確実に達成するため、あらゆる段階において、防衛省・自衛隊のみならず、政府一体となった取組及び地方公共団体、民間団体等との協力を可能とし、我が国が持てる力を総合する防衛体制を構築する」としている<sup>19</sup>。政府全体の取り組みを示す「国家安全保障戦略」が改定されその内容が充実したものになることは望ましいことだが、「国家安全保障戦略」が「大綱」から分離独立することで、「大綱」から政府全体の取り組みという要素が薄められてしまうことのないようにすることが必要ではないだろうか。本来「大綱」は「国家安全保障戦略」と一体的・整合的に理解されるべきものだが、防衛省・自衛隊は「国家安全保障戦略」よりも「大綱」や「中期防」の方にその関心が向かいがちであるだけに、「大綱」の中に「国家安全保障戦略」の精神と骨格がしっかりと明示されるべきである。

#### 4 政府全体の取り組みと米国の「統合抑止」

日米同盟は、日本の外交・安全保障政策の柱の一つである。この点については、感情的なものも含めて常に反対論はあるだろうが、政府の政策としてこの点が基本的に変化することはないだろう。

日米間では現在、双方の戦略の摺り合わせが行われている。2022年1月7日の日米「2+2」の共同発表では、「困難を増す地域の安全保障環境に対応するにあたり、日米は、今後作成されるそれぞれの安全保障戦略に関する主要な文書を通じて、同盟としてのビジョンや優先事項の整合性を確保することを決意した。日本は、戦略見直しのプロセスを通じて、ミサイルの脅威に対抗するための能力を含め、国家の防衛に必要なあらゆる選択肢を検討する決意を表明した。日米は、このプロセスを通じて緊密に連携する必要性を強調し、同盟の役割・任務・能力の進化及び緊急事態に関する共同計画作業についての確固とした進展を歓迎した」と明記されている<sup>20</sup>。また、その後5月23日の日米首脳共同声明では、日米同盟に関して「両首脳は、日米で共に戦略を整合させ、目標を優先付けることなどにより、同盟を絶えず現代化させ、二国間の役割及び任務を進化させ、共同の能力を強化させていく決意を表明した」とされている<sup>21</sup>。さらに、9月14日にワシントンで行われた日米防衛相会談では、日米双方の戦略の方向性が一致していることが確認され、同盟の強化に向けてさらに緊密に摺り合わせていくことで一致したと防衛省は発表している<sup>22</sup>。防衛省の発表では

---

<sup>19</sup> 安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降の防衛計画の大綱について」2018年12月18日、8頁、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>。

<sup>20</sup> 「日米安全保障協議委員会（「2+2」）共同発表（仮訳）」防衛省、2022年1月7日、[https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2022/0107a\\_usa-j.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2022/0107a_usa-j.html)。

<sup>21</sup> 「日米首脳共同声明「自由で開かれた国際秩序の強化」」2022年5月23日、4頁、<https://www.mofa.go.jp/files/100347254.pdf>。

<sup>22</sup> 防衛省「日米防衛相会談の概要」2022年9月14日、1-2頁、

その詳細は明らかにされていないが、米側の発表には、「(日米両閣僚は) 日米同盟を現代化し、統合抑止を強化し、自由で開かれたインド太平洋を実現するため志を同じくする国々との協力を進めるとの共通の目標を確認した」とある<sup>23</sup>。また、その1週間ほど前の浜田防衛大臣の新聞インタビューでは、米国の統合抑止戦略を踏まえて「国家安全保障戦略」などの改定を行うとされている<sup>24</sup>。

日米双方の戦略の調整の結果がどうなるのかという点も、日本の新たな「国家安全保障戦略」のポイントの一つである。日米双方の戦略の方向性を語る上で重要な概念は「統合抑止」であることはほぼ明らかである。

バイデン政権の一連の公式文書においては、この概念そのものは、2021年3月の「国家安全保障戦略暫定指針」には明確な形では登場しておらず、2022年3月に国防省が議会に提出した「2022年国防戦略」に関するファクトシートの中で、国防省の目標達成の一手段として登場する<sup>25</sup>。戦闘ドメイン、戦域、紛争の種類、国力の様々な手段、同盟・パートナーシップのネットワークを継ぎ目なく横断する努力による抑止が追求されている。これは国防省の防衛戦略上の概念であるが、その後、2022年10月には大統領府が公表した「国家安全保障戦略」の中で1頁の囲み記事の形でより詳しく説明される<sup>26</sup>とともに、「2022年国防戦略」では、1章をこの解説に充て、米国の競争相手、とりわけ中国が様々な手段を駆使した包括的戦略(holistic strategies)をとっていることから、米国も同様に包括的対応(a holistic response)をとる必要があるとしている<sup>27</sup>。

これについてはかねてより、「政府全体の取り組み」とか「包括的アプローチ」と呼ばれてきた考え方と何が異なるのか、単なる政治的スローガンに過ぎないのではないかという批判もあった<sup>28</sup>。国力のあらゆる要素が侵略抑止のために活用されるべきではあっても軍事力への投資を制限することを正当化する手段として非軍事的な手段への依存を唱えるのであれば中国やロシアのような米国とは異なる国に対する抑止の在り方として間違ってい

---

[https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2022/pdf/0915a\\_usa-j.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2022/pdf/0915a_usa-j.pdf).

<sup>23</sup> Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III’s Meeting With Japanese Minister of Defense Hamada Yasukazu,” September 14, 2022,

<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3158729/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiis-meeting-with-japanese-minis/>.

<sup>24</sup> 「すべてが(米国と)同じものになるわけではないが、同盟国である程度同じ方向を見ていかなければならない。しっかり見て検討する」と語った由。「浜田防衛相インタビュー」『日本経済新聞』2022年9月7日、4頁。

<sup>25</sup> U.S. Department of Defense, *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*, March 2022, p.2, <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>.

<sup>26</sup> White House, *National Security Strategy*, October 12, 2022, p. 22.

<sup>27</sup> U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy*, October 27, 2022, pp. 8-11.

<sup>28</sup> Harlan Ullman, “‘Integrated deterrence’ must be a strategy, not a slogan,” *UPI*, October 20, 2021, <https://www.upi.com/Voices/2021/10/20/Harlan-Ullman-integrated-deterrence-defense-lloyd-austin/3151634653636/>.

るといふ批判もあった<sup>29</sup>。「国家安全保障戦略」や「2022年国防戦略」に定義された「統合抑止」がこのような批判を乗り越えるものであるか否かは今後の実行にかかっている。

ここでは、日本の「国家安全保障戦略」の改定との関連で次の3点を指摘しておきたい。

第1に、「統合抑止」の考え方が、政府全体の取り組みというかけ声に隠れて「安全保障」概念の拡散を招き、「国家安全保障戦略」を政府各省庁が重要と考える優先課題の単なる集合体と化してしまう可能性が懸念される。「安全保障関連だ」と言いさえすれば予算獲得に有利になるという発想に陥ることも懸念される。軍事力だけで国を守ることはできないというのは至極当然だが、「平和を構築する上で軍事力には不可欠の役割があり、平和を求める国家には時として軍事力を「使う」意思も求められるという認識が欠けていた」<sup>30</sup>日本において今も必要なのは、平和のための軍事力の意義を明確にすることである。

第2に、米国の統合抑止と整合のとれた日本の戦略を模索するのであれば、日米の「同盟調整メカニズム」もそれに応じて改変されるべきである。それは自衛隊と米軍の行動の円滑化のための仕組みであり、それに必要な限りで関係省庁を巻き込んでいるに過ぎないからである。これは政府全体の危機管理の仕組みである有事法制（事態対処法制）の仕組みにも遅れをとっている。さらに言えば、同盟調整メカニズムのもとになっている「日米防衛協力のための指針」や更には日米「2+2」の仕組みそのものが、同盟調整メカニズムと同様の理由で、統合抑止の考え方と十分に整合しないのかもしれない。政府全体で日米が安全保障協力を推進する大がかりな仕組みが必要な時代が来ている。その上で、政府全体として、日米間の新たな役割分担と協力関係を確立することが求められていると考える。

第3に、「国家安全保障戦略」で取り上げるべき課題は、防衛省・自衛隊が実施する施策に限られるものではない。殆ど全ての省庁の所管事項に密接に関連する。したがって、防衛省・自衛隊のみならずそれ以外の各省庁も、それぞれが「国家安全保障戦略」に基づいて実施すべき政策に関する方針と工程表を各省庁の戦略として策定し、計画的・整合的に実施していくべきである<sup>31</sup>。「国家安全保障戦略」がそのための指針を示し、国家安全保障会議が各省庁に対する司令塔として機能するようにすべきである。

## 5 若干の個別論点 — 防衛費、海上保安庁、人的基盤

「自衛隊だけでは国は守れない」<sup>32</sup>のは当然である。また、「我が国防衛力の抜本的強化を図るに当たり、総合的な防衛体制の強化は欠かせず、縦割りを打破し、政策資源の最大限

---

<sup>29</sup> Thomas Spoehr, Bad Idea: Relying on “Integrated Deterrence” Instead of Building Sufficient U.S. Military Power, CSIS Bad Ideas in National Security Series, December 3, 2021, <https://defense360.csis.org/bad-idea-relying-on-integrated-deterrence-instead-of-building-sufficient-u-s-military-power/>.

<sup>30</sup> 神谷万丈「平和を築くための軍事力を語れ」『産経新聞』2018年1月25日、7頁。

<sup>31</sup> 平和・安全保障研究所「政策提言」、7頁。

<sup>32</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料1「議論の整理」2022年11月9日、1頁。

の有効活用を図ることを通じ、我が国の持てる力を結集しなければならない<sup>33</sup>のも当然である。だからこそ「国家安全保障戦略」が必要なのである。わざわざ DIME などという言葉を持ち出すまでもなく、安全保障とは本来そういうものである<sup>34</sup>。

しかし、「自衛隊だけでは国は守れない」と述べると同時に「自衛隊が強くなければ国は守れない」<sup>35</sup>というこれまた至極当然のことも強調せざるを得ないのが日本の現状である。

「GDP 比 2%」や国防費の「NATO 定義」が話題になったことにも関連して、研究開発や公共インフラに関連する経費を総合的な防衛体制の強化に資する経費として計上・把握するという方向になっている<sup>36</sup>が、これについては、「防衛費の捉え方を整理し、各府省が持つ予算を幅広く安保に生かせる仕組み」<sup>37</sup>とさえ聞こえはよいが、実際に安全保障（特に自衛隊による使用）に生かせるか否かは不明であり、結局は防衛費の水増しと各省庁の予算獲得の方便になってしまう危険性が大いにある。

防衛費の捉え方の議論から出発しているところにそもそも議論に無理がある。国全体が一体となって安全保障に取り組むことができるようにするために必要なことは経費の再整理ではないだろう。

論点は多岐にわたるがここでは 2 点のみ指摘しておきたい。

第 1 に、国家安全保障における海上保安庁の役割についてである。海上保安庁が日本の国家安全保障において重要な役割を担っていることは、尖閣諸島周辺海域で日々中国海警船舶と対峙している現状を想起しただけでも明らかである。そこでは国家主権と国家主権がぶつかりあっているのであり、犯罪者とそれを取り締まる警察という関係とは異なる。また、そのような現状をみれば、海上保安庁の能力強化に反対する人はいないだろう。

しかし、相手は単なる法執行機関ではない。法執行機関としての位置付けしか与えられていない機関が十分に対応できるという保証は全くない。国土交通省や海上保安庁は「現行法に基づき、尖閣領海警備等を適切に実施」と主張し<sup>38</sup>、海上保安庁法第 25 条は絶対に変えないという意図が見え隠れするが、本当にそれでよいのだろうか。同条を盾にとって自衛隊や米軍との連携を拒否する態度は改まるのだろうか。ODA が使えるようにするために海外に同条を輸出して、東南アジアの諸国は本当に中国海警の脅威に対応できるのだろうか。要

---

<sup>33</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料 2「総合的な防衛体制の強化に向けた取組（内閣官房長官提出資料）」2022 年 11 月 9 日、1 頁。

<sup>34</sup> 防衛省が長い間有事法制を実現できなかったのは自衛隊の行動の円滑化だけを考えていたからであり、国家の安全保障全般を考えた法制を提示できていなかったことが主たる原因である。武力攻撃事態法はそのような誤った考え方をはじめから採用していなかったからこそ成立したものであることを想起すべきである。

<sup>35</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料 1、1 頁。

<sup>36</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料 2、1 頁。

<sup>37</sup> 『日本経済新聞』2022 年 11 月 9 日夕刊、1 頁。

<sup>38</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料 3「空港・港湾における自衛隊の利用状況及び安全保障における海上保安庁の役割」2022 年 10 月 20 日、3 頁。



するに、食い逃げになることが懸念されるのである。

第2に、「人」の問題である。30大綱では、自衛隊の人的基盤を「防衛力の中心となる構成要素の強化における優先事項」の冒頭に掲げ<sup>39</sup>、「技術基盤の強化」や「産業基盤の強靱化」よりも重視していることが伺えるが、急速な人口減少と少子高齢化が進行している以上、抜本的かつ長期にわたる対策無くして状況の改善は望むべくもない。

ところが、国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議に防衛省が提出した資料<sup>40</sup>には人的基盤についての言及はないし、同有識者会議の「議論の整理」をみても、全84項目のコメントのうち人的基盤の充実関連はわずか2項目でしかない<sup>41</sup>。折木元統合幕僚長が全6頁の資料の1頁を人的基盤の問題に宛てている<sup>42</sup>のと際立って対照的である。

人はコストではなく、磨けば磨くほど輝く貴重な資産であるが、民主党政権がこのことを否定しひたすら人的基盤の破壊に邁進しようとした。それはわずか2つ前の「大綱」のときのことであり、遠い過去の話ではない。人的基盤への脅威は決して甘く見てはいけぬ。

人の募集、育成、一般社会への還元というサイクルは、防衛省・自衛隊だけでできるものではなく、これこそ政府全体としての取り組みが求められる重要課題である。普段光が当たらない地味な分野（弾薬の確保よりも目立たない分野）であることから、基盤強化のモメンタムをつくり出すことは常に困難である。また、人員削減の声が消えることもないだろう。しかし、それより前に議論すべきことがあるのではないだろうか。

いずれにしても、あと1か月ほどすれば、日本政府の新しい安全保障政策の全体像は明らかになるはずである。しかし、それはその時点では宣言政策にとどまる。分かりやすいメッセージが政府自らの手によって内外に発信されることももちろん重要であるが、実際に何がどのように実行されるのか、その内容こそが問われる。これまでの閣議決定でもしばしば勇ましい表現は並んでいたが、新たな「国家安全保障戦略」の表現が単なる目眩ましにならないよう、実行力を伴う政策を確立することが何よりも重要と考える。

## 6 結びに代えて — 憲法論

戦後日本の防衛政策の歴史は、その出発点から、憲法、日米安保条約と再軍備の間の「ねじれ、ないし不整合」<sup>43</sup>を内包しており、国際安全保障環境の現実を踏まえた戦略的議論よりも、憲法上の制約を如何にかいくぐるかという国内政治上の戦術論が中心となってきた。

---

<sup>39</sup> 安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降の防衛計画の大綱」14頁。

<sup>40</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料1「防衛力の抜本的強化」2022年10月20日。

<sup>41</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料1「議論の整理」、2022年11月9日、3頁。

<sup>42</sup> 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議・資料4「折木元統合幕僚長提出資料」2022年11月9日、4頁。

<sup>43</sup> 中西寛「戦後日本の安全保障政策の展開」赤根谷達雄、落合浩太郎編『日本の安全保障』有斐閣、2004年、2頁。

かつて神谷不二は『朝鮮戦争』の中で、朝鮮戦争がその後の日本の進路に与えた影響として次の3点を指摘した。すなわち、第1に朝鮮戦争は日本の単独講和と日米安保体制を決定的なものとしたこと、第2に朝鮮戦争が日本に特需ブームをもたらし、その後の日本の工業生産力がアジア反共防衛体制の一環たるにふさわしい力を備えるにいたったこと、そして第3に日本の再軍備が始まり今日の自衛隊の基礎ができたことである。1966年のこの書は、「一旦放棄した軍事力をふたたびもつというこの国家的大事業が占領軍司令部の指令によってはじめられ、国民的討議を経ないで行われることになったのは、わが国にとってまことに不幸なことであったと思う」との一文で結ばれている<sup>44</sup>。

さらに、日米同盟関係が太平洋戦争の勝者と敗者の関係を引きずっている<sup>45</sup>ことが、日本のナショナリズムを刺激する。

こうしたことが健全な防衛政策論議の発展を阻害する。全てを憲法や米国の責任に転嫁するような議論も健全ではないが、他方、憲法をそのままにしておくことも、日本の国家安全保障政策をまともなものにするためには決して好ましいことではない。

そもそも、軍隊を保有してはならないと規定する憲法の下に自衛隊が存在するということでは、法規範に対する信頼性は生まれず、「ルールに基づく秩序」などという言葉が空虚なスローガンにしてしまいかねない。自衛隊員のサービスの宣誓には「日本国憲法及び法令を遵守し」との文言が入っている<sup>46</sup>が、そういう宣誓を迫られる隊員の心境には複雑なものがあるはずである。阪田雅裕（元内閣法制局長官）は、平和安全法制について、集団的自衛権の行使容認にとどまらない「在庫一掃セール」であったとする<sup>47</sup>が、決して「在庫一掃」にはなっていないのである。

軍事力の行使などの安全保障政策について、国内政治上の制約はどこの国にもある話だろうし、それが法的な制約という形になってあらわれていることもあるだろう。また、軍事力の行使の要件や手続きを「制約」と捉えることにも無理はある。とはいうものの、国際的な連携や協力なくして日本の安全は確保できないから、安全保障関連の法制度も、国際的な制度に合致し、かつ、国際社会からも容易に理解されるようなものでなければならない。そうでないと、日本は「変な国」と思われるだけで、まともな相手にされないおそれもある。

もっとも、実は、憲法解釈についての理解が不十分・不正確であることから、或いは何らかの政治的考慮で意図的に、憲法上許容されていることを許容されていないかの如くに説明されることもあったから、全てを憲法そのもののせいにするのは適切ではないが、憲法の文字通りの解釈と政府解釈の間に「ねじれ」があることが問題の根底にある。

---

<sup>44</sup> 神谷不二『朝鮮戦争』中央公論社、1966年、178-185頁。

<sup>45</sup> 連合国に対する降伏の後に日本を占領した連合国軍隊は「駐留軍」と呼ばれていたが、現在日米安保条約と日米地位協定に基づいて日本に所在する米軍も、法律上は「駐留軍」と呼ばれているのはその名残とも言えよう。

<sup>46</sup> 自衛隊法施行規則第39条。

<sup>47</sup> 阪田雅裕『憲法9条と安保法制－政府の新たな憲法解釈の検証』有斐閣、2016年、ii頁。

そう考えると、憲法の問題についても、早急に結着を図るべきである。ただし、それは、単に改憲すればよいということでは全くない。自衛隊を明記するだけの改憲とか、政府による今の解釈を踏襲するだけの改憲であれば、殆ど意味が無いのである。健全な戦略論が育ち、合理的に納得できるような安全保障政策が確立できるような改憲でないと、それは現状の単なる延長に終わる<sup>48</sup>。とすれば、家なき子の自分捜しの旅は終わらないのである。それもまた大変不幸なことである。

(平和安全保障研究所理事長)

---

<sup>48</sup> Hideshi Tokuchi, “Implications of Revision of Article 9 of the Constitution of Japan on the Defense Policy of Japan,” *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 33, No. 1, December 2019, p. 88.